

Het GLB na 2020

Schets voor een herontwerp

Theo Vogelzang, Petra Berkhout, Anne van Doorn, Roel Jongeneel, Krijn Poppe, Bert Smit en Ida Terluin

LEI
WAGENINGEN UR

Het GLB na 2020

Schets voor een herontwerp

Theo Vogelzang[1], Petra Berkhout[1], Anne van Doorn[2], Roel Jongeneel[1], Krijn Poppe[1], Bert Smit[1] en Ida Terluin[1]

1 LEI Wageningen UR
2 Alterra Wageningen UR

Dit onderzoek is uitgevoerd door LEI Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'GLB', met als projectnummer BO-20-017-025

LEI Wageningen UR
Wageningen, april 2016

RAPPORT
LEI 2016-009
ISBN 978-94-6257-761-9

Vogelzang, T.A., P. Berkhout, A. van Doorn, R. Jongeneel, K.J. Poppe, A.B. Smit en I. Terluin, 2016. *Het GLB na 2020; Schets voor een herontwerp.* Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Rapport 2016-009. 64 blz.; 1 fig.; 3 tab.; 45 ref.

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft de afgelopen vijftig jaar veel veranderingen ondergaan. Er zijn diverse nieuwe doelen bij gekomen (onder andere beheer van natuurlijke hulpbronnen en plattelandsontwikkeling) en ook de beleidsinstrumenten van het GLB zijn fors gewijzigd. Momenteel wordt al nagedacht over de inrichting van het GLB voor de periode na 2020. In deze studie worden daarvoor enkele voorstellen gedaan. De centrale gedachte is om het GLB te koppelen aan drie domeinen: A) inkomenssituatie van de agrariërs in de EU; B) duurzaamheids-doelstellingen op het gebied van natuur, milieu en klimaat; C) concurrentiekracht en (regionale) ontwikkeling.

The Common Agricultural Policy (CAP) has undergone many changes in the last fifty years. It has added a variety of new objectives including the management of natural resources and rural development and has seen a sharp revision of its policy tools. The structure of the CAP post-2020 is currently being considered. This study makes several recommendations for this new structure with the intent to connect the CAP to three domains: A) Income of farmers in the European Union; B) sustainability objectives for nature, environment and climate; C) competitiveness and regional development.

Trefwoorden: GLB, landbouwbeleid, scenario's

Dit rapport is gratis te downloaden op http://dx.doi.org/10.18174/376098 of op www.wageningenUR.nl/lei (onder LEI publicaties).

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E informatie.lei@wur.nl, www.wageningenUR.nl/lei. LEI is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

LEI 2016-009 | Projectcode 2282500091

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Woord vooraf

Naar verwachting zal de Europese Commissie (EC) eind 2016/begin 2017 starten met de discussie over de vormgeving van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) na 2020. Nederland wil graag een strategische en goed onderbouwde inbreng leveren aan deze discussie. Daarom heeft het ministerie van EZ het LEI verzocht om een verkennende studie uit te voeren naar mogelijke scenario's en beleidsopties voor het GLB na 2020 om de strategische discussie in Nederland over de toekomst van het GLB te voeden. In dit rapport wordt verslag gedaan van de verkenning van het LEI op dit gebied.

In het rapport worden een aantal mogelijke doelen voor het GLB na 2020 geschetst. Op basis van de politieke en maatschappelijke discussies die momenteel in ons land spelen rond de toekomst van de landbouw en het landbouwbeleid, zijn daarbij voor het GLB na 2020 ook nieuwe doelen als volksgezondheid en voedselbeleid benoemd. Geconfronteerd met enkele omgevingsscenario's die geschetst zijn voor het komende decennium is er een robuust beleidsinstrumentarium ontworpen voor het GLB na 2020, dat in staat is om op verschillende mogelijke politieke en maatschappelijke ontwikkelingsrichtingen voor de komende jaren in te spelen.

Deze studie bevat het gedachtegoed van de betrokken onderzoekers van Wageningen UR en verwoordt dan ook geen mening van het ministerie van EZ of van het Nederlandse voorzitterschap van de EU, zoals dat aan de orde is in het eerste halfjaar van 2016. Het rapport bevat ook geen meningen van betrokken belangengroepen of van politieke partijen. Wel bevat het een mogelijke gedachtegang voor het GLB na 2020, die ingebracht kan worden in de discussies die daarover voorzichtig in de lidstaten opstarten. Het rapport levert daar een bijdrage aan. Alleen de betrokken onderzoekers zijn aanspreekbaar op de inhoud van het rapport.

Namens het LEI is het onderzoek uitgevoerd door Theo Vogelzang (projectleider), Petra Berkhout, Roel Jongeneel, Bert Smit, Krijn Poppe en Ida Terluin. Het projectteam is versterkt met Anne van Doorn namens Alterra Wageningen UR. Het onderzoek werd aangestuurd door een begeleidingscommissie vanuit het ministerie van EZ, onder voorzitterschap van Annelie Boogerd van de beleidsdirectie ELVV. Bijzondere dank gaat daarbij ook uit naar Karel van Bommel en Bert-Jan Ruissen. De onderzoekers zijn de leden van de commissie zeer erkentelijk voor hun opbouwende en betrokken aansturing van het project. De onderzoekers danken ook Thassos Haniotis, Joost Korte en Simon Kay van de Europese Commissie, Jan Huitema (VVD-Europarlementariër) en Elisabetta Siracusa van het kabinet van Eurocommissaris Hogan voor de interessante discussies die zij over het onderwerp met hen mochten voeren.

Met dit rapport verwachten we een zinvolle bijdrage aan de discussie over het GLB na 2020 te hebben geleverd.



Prof. dr. ir. Jack (JGAJ) van der Vorst
Algemeen Directeur SSG Wageningen UR

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft de afgelopen vijftig jaar veel veranderingen ondergaan. In de loop van de tijd zijn er onder andere enkele nieuwe doelen bij gekomen, met name op het gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen en plattelandsontwikkeling. Ook zijn de beleidsinstrumenten van het GLB fors gewijzigd. Momenteel wordt al nagedacht over de inrichting van het GLB voor de periode na 2020. In deze studie worden daarvoor enkele voorstellen gedaan.

De stijgende vraag naar voedsel in de wereld, schaarser wordende natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering zijn vermoedelijk ook de komende jaren nog steeds doorslaggevende factoren voor de EU-landbouw. Deze uitdagingen, in combinatie met de huidige doelen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, kunnen leiden tot de volgende mogelijke doelen voor het GLB na 2020:

- voedselzekerheid
- voldoende inkomen voor agrariërs
- risicomanagement
- rechtvaardige ketens
- duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (milieu)
- klimaatmitigatie en -adaptatie
- behoud natuur en biodiversiteit
- volksgezondheid
- leefbaar platteland
- innovatie
- werkgelegenheid.

Deze doelstellingen zijn vervolgens gekoppeld aan drie toekomstbeelden die door SCAR-AKIS opgesteld zijn voor de ontwikkeling van het agrarische kennis- en innovatiesysteem (AKIS) in Europa, namelijk een *High-Tech*-scenario, een *Self Organisation*-scenario en een *Collapse*-scenario. Deze scenario's richten zich op de uitdagingen waarmee het AKIS te maken zou kunnen krijgen voor de periode tot 2030, mede op basis van een aantal trends die zijn doorgetrokken tot 2050. Voor deze studie zijn de AKIS-scenario's aangevuld met een analyse van de gevolgen van de scenario's voor het GLB. Vervolgens is per bovenstaand doel van het GLB een inschatting gegeven van de plaats en de functie die dat doel heeft in de verschillende scenario's. De laatste stap was de ontwikkeling van een flexibel beleidsinstrumentarium, waarmee een toekomstig GLB na 2020 mogelijk in kan spelen op de ontwikkelingen die zich dan in Europa en in de wereld voordoen.

S.2 Overige uitkomsten

De centrale gedachte die in het kader van deze studie voor het GLB na 2020 ontwikkeld is, is dat verschillende doelstellingen van het GLB aan drie domeinen gekoppeld worden, die min of meer gebaseerd zijn op de 3 P's van duurzaamheid (people, planet en profit):

- domein A
  voedselzekerheid, voldoende inkomen voor agrariërs, risicomanagement en rechtvaardige ketens.
- domein B
  realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen op het gebied van natuur, milieu en klimaat. Ook volksgezondheid valt hieronder.
- domein C
  realiseren van innovatie voor verduurzaming en versterken van de concurrentiekracht van de sector,

plattelands- en werkgelegenheidsbeleid en desgewenst op consument en keten gericht voedselbeleid (met betrekking tot obesitas en dergelijke).

Mogelijke instrumenten voor domein A zijn dan:
- regionaal vastgestelde inkomenstoeslagen voor agrariërs, gekoppeld aan de agrariër als persoon en gebaseerd op vergelijkbare inkomens uit andere sectoren in de regio;
- een vangnet (fonds) voor het door de bodem zakken van de inkomens van agrariërs als gevolg van marktontwikkelingen, rampen of misoogsten;
- subsidies voor regelingen op het gebied van risicomanagement (verzekeringen bijvoorbeeld).

Mogelijke instrumenten voor domein B zijn:
- specifieke betalingen voor vergroening, gebaseerd op en (mede-)gefinancierd uit duurzaamheidsprojecten van bedrijven uit de toeleverende of verwerkende industrie of uit contracten van collectieven van agrariërs met regionale overheden;
- specifieke betalingen aan agrariërs voor bovenwettelijke duurzaamheidsprestaties op het gebied van volksgezondheid en dierenwelzijn (contracten);
- specifieke regelingen (voorlichting) voor het ondersteunen van de beweging om burgers gezonder en duurzamer (bijvoorbeeld relatief meer plantaardige producten) te laten consumeren.

Mogelijke instrumenten voor domein C zijn:
- ondersteuning middels subsidies en toegepaste regelingen van innovatie en het versterken van de concurrentiekracht van agrariërs via programma's als het EIP, het stimuleren van producentenverenigingen en het verlenen van investeringssubsidies;
- het reserveren van middelen (bijvoorbeeld in een fonds) voor het re-alloceren van bepaalde agro-industrieën op het Europese platteland;
- het stimuleren via subsidies en toegepaste regelingen van de verbrede en multifunctionele landbouw op het Europese platteland en daarmee het versterken van de sociaaleconomische dynamiek in de rurale gebieden.

S.3 Methode

Naar verwachting zal de Europese Commissie (EC) eind 2016, begin 2017, starten met de discussie over de vormgeving van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2020. Nederland wil graag een strategische en onderbouwde inbreng leveren aan deze discussie. Daarvoor is het nodig om tijdig over de Nederlandse inbreng in deze discussie na te denken en heeft het ministerie van EZ het LEI verzocht om een verkennende studie uit te voeren naar mogelijke scenario's en beleidsopties voor het GLB na 2020 om de strategische discussie in Nederland over de toekomst van het GLB te voeden.

Het project kende de volgende onderdelen:

1. Analyse van doelen en ontwikkeling van het GLB in de periode 1962-2020
Dit onderdeel bestond uit de volgende activiteiten:
- een korte analyse van de doelen van het GLB en de geleidelijke veranderingen in het GLB tussen 1962 en 2014;
- een analyse van het GLB voor de periode 2014-2020: wat zijn de doelstellingen van het GLB voor 2020 en met welke instrumenten moeten deze worden bereikt?

2. Inventarisatie van trends en ontwikkelingen die van belang zijn voor het GLB na 2020
Dit onderdeel bestond uit de volgende activiteiten:
- het schetsen van trends en ontwikkelingen die van belang zijn voor het GLB na 2020. Hiertoe is literatuurstudie verricht naar trends en autonome ontwikkelingen in de EU-landbouw en zijn diverse websites geraadpleegd. Op basis daarvan zijn een aantal actuele en opkomende beleidsthema's geïdentificeerd, evenals de drijvende krachten voor het GLB na 2020;
- bespreken van de resultaten van het voorgaande met de begeleidingscommissie en in workshopvorm met Wageningen UR-deskundigen en beleidsmakers van EZ.

3. Schets van mogelijke doelen, scenario's en beleidsopties voor het GLB na 2020
Hiertoe zijn onder andere drie scenario's ontwikkeld voor het GLB na 2020 en een aantal mogelijke doelen voor het GLB geïdentificeerd*. Dat is gedaan op* basis van literatuurstudie, een interne workshop, maatschappelijke discussie via de website Toekomst GLB en raadpleging van beleidsmakers en experts, onder andere in Brussel.

4. Uitwerken en toetsen van mogelijke beleidsopties voor het GLB na 2020
Hiertoe zijn de drie scenario's en mogelijke beleidsopties nader onderbouwd en getoetst.
Ook zijn de opties besproken met de begeleidingscommissie en diverse beleidsmakers, onder andere in Brussel. Op basis daarvan is een mogelijke opzet voor het GLB na 2020 geschetst.

5. Rapportage en verspreiding resultaten
De resultaten van het project zijn in dit rapport vastgelegd.

Summary

S.1 Key findings

The Common Agricultural Policy (CAP) has undergone many changes in the last fifty years. During this time, new objectives for the management of natural resources and rural development have been added. The policy tools of the CAP have also undergone sharp revisions. The structure of the CAP post-2020 is currently being considered. This study makes several recommendations for this new structure.

The rise in the global demand for food, the decline of available natural resources and climate change are likely to remain decisive factors for agriculture in the EU. These challenges combined with the current objectives of the CAP may lead to the following objectives becoming a part of the CAP post-2020:
- Food security
- Sufficient income for farmers
- Risk management
- Responsible supply chains
- Sustainable management of natural resources (environment)
- Climate mitigation and climate adaptation
- Conservation of nature and biodiversity
- Public health
- Quality of life in rural areas
- Innovation
- Employment

These objectives are connected to three future scenarios that have been created by SCAR-AKIS for the development of the Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS) in Europe. These are a High-Tech scenario, a Self-Organisation scenario and a Collapse scenario. These scenarios concentrate on the challenges that AKIS might face in the period leading up to 2030 using current trends that have been extrapolated to 2050. For the purpose of this study, AKIS scenarios have been supplemented with an analysis of the consequences for the CAP. Subsequently, an estimate was given for each of the CAP objectives listed above about the position and the function that that specific objective would have in each of the scenarios. The next and final step was the development of flexible policy instruments in which a future CAP can anticipate and respond to developments in Europe and the world post-2020.

S.2 Complementary findings

The principal theory of this study that has been developed for the CAP post-2020 is that the objectives of the CAP can be connected to three domains which are more or less based on the three P's of sustainability:
- Domain A:
  Food security, sufficient income for farmers, risk management and responsible supply chains.
- Domain B:
  Accomplishment of the sustainability objectives set for nature, environment and climate. Public health falls under this domain as well.
- Domain C:
  Ensuring innovation for improving sustainability, strengthening the competitiveness of the sector, enhancing rural and employment policies and, if required, food policies aimed at the consumer and the supply chain (including addressing issues of obesity etc.).

Possible tools for domain A:
- Regional fixed income payment for farmers connected to the farmer himself or herself and based on similar incomes of other sectors in that region.
- A fund to serve as a safety net for farmers whose incomes are threatened by market developments, disasters or crop failure.
- Grants for risk management schemes (insurance policies, for example).

Possible tools for domain B:
- Specific remunerations for going green based on and partially funded by the sustainability projects of companies from the supplier or processing industry or from contractual agreements made between agricultural collectives and regional authorities.
- Specific remunerations for farmers for sustainability performances over and above the statutory minimum in terms of public health and animal welfare (contracts).
- Specific schemes (information) in support of the movement to motivate citizens to eat in a healthier and more sustainable way by, for example, promoting the consumption of more plant-based products.

Possible tools for domain C:
- Providing support through grants and applied schemes for innovation, strengthening the competitiveness of farmers through programmes such as the European Innovation Partnership (EIP), encouraging the creation of producers' associations and extending investment grants.
- Reserving resources (in a fund for example) for the re-allocation of certain agro industries in rural areas in Europe
- Using grants and applied schemes to encourage the expanded and multifunctional agricultural sector in the rural regions of Europe and to strengthen the socio-economic dynamic of these rural areas as a result.

S.3 Method

It is expected that the European Commission (EC) will start discussions on the specification of the CAP post-2020 at the end of 2016/start of 2017. The Netherlands would like to make a strategic and substantiated contribution to this discussion. It is therefore necessary to consider the Dutch contribution to this discussion well-ahead of time. The Dutch Ministry of Economic Affairs has asked LEI to conduct an exploratory study that investigates potential scenarios and policy options for the CAP post-2020 and which will inform the strategic discussions in the Netherlands about the future of the CAP.

The structure of the project:

1. Analysis of the objectives and development of the CAP from 1962 to 2020.
This section consisted of the following activities:
- A short analysis of the objectives of the CAP and the gradual changes observed between 1962 and 2014.
- An analysis of the CAP from 2014 to 2020 that considers the objectives of the CAP for 2020 and examines the tools required to achieve them.

2. Inventory of trends and developments that are significant to the CAP post-2020.
This section consisted of the following activities:
- Outlining the trends and developments that are significant to the CAP post-2020. A literature review has been conducted that assessed the trends and autonomous developments in European agriculture. Several websites were also consulted. Current and future policy trends and catalysts for the CAP post-2020 have been identified based on this research.
- The results of the above were discussed with the steering committee and during a workshop with experts from Wageningen UR and policy makers from the Dutch Ministry of Economic Affairs.

3. Outline of the potential objectives, scenarios and policy options for the CAP post-2020.
Three scenarios have been developed for the CAP post-2020 and several potential objectives have been identified*. These are* based on a literature review, an internal workshop, discussions with civil society on the website Toekomst GLB (Future of the CAP) and on consultations with policy makers and experts in Brussels and elsewhere.

4. Elaborating on and testing of potential policy options for the CAP post-2020.
Three scenarios and potential policy options were substantiated and tested.
The options were discussed with the steering committee and several policy makers in Brussels and elsewhere. An outline for the tentative structuring of the CAP post-2020 was created based on this.

5. Creating reports and sharing results
The results of the project are described in this report.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Naar verwachting zal de Europese Commissie (EC) eind 2016/begin 2017 starten met de discussie over de vormgeving van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) na 2020. Nederland wil graag een strategische en goed onderbouwde inbreng leveren aan deze discussie. Daarvoor is het nodig om tijdig over de Nederlandse inbreng in deze discussie na te denken.
Op grond daarvan heeft het ministerie van EZ het LEI verzocht om een verkennende studie uit te voeren naar mogelijke scenario's en beleidsopties voor het GLB na 2020 om de strategische discussie in Nederland over de toekomst van het GLB te voeden.

1.2 Probleemstelling

Centraal staan in deze studie de volgende vragen:
- Hoe kan het GLB na 2020 bijdragen aan de realisatie van een duurzame landbouw in de EU, gegeven de ontwikkelingen in de EU en daarbuiten?
- Welke scenario's en daaruit voortvloeiende beleidsopties kunnen worden onderscheiden die Nederland in zou kunnen brengen in de discussie in de EU over het GLB na 2020?

1.3 Doelstellingen

1. Analyse van doelen en ontwikkeling van het GLB in de periode 1962-2020
2. Schetsen van een aantal trends en ontwikkelingen die voor een duurzame EU-landbouw in het jaar 2020 en verder van belang zijn
3. Uitwerken van enkele scenario's en mogelijke doelen voor het GLB na 2020
4. Onderbouwen en toetsen van de beleidsopties die uit die scenario's voortvloeien
5. Opstellen van een advies voor het ministerie van EZ over hoe verder te gaan met de strategische discussie over het GLB na 2020.

1.4 Aanpak

Het project kende de volgende onderdelen:

1. Analyse van doelen en ontwikkeling van het GLB in de periode 1962-2020
- Een korte analyse van de doelen van het GLB en de geleidelijke veranderingen in het GLB tussen 1962 en 2014
- Een analyse van het GLB voor de periode 2014-2020: wat zijn de doelstellingen van het GLB voor 2020 en met welke instrumenten moeten deze worden bereikt?

Deze onderdelen bestonden uit een literatuurstudie. Daarvoor zijn met name rapporten van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (*Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland*, RLI, Den Daag, 2014), van de WRR (*Naar een voedselbeleid, Den Haag, 2015)* en van de Europese Commissie (*Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten*, Brussel, 2015) gebruikt.

2. Inventarisatie van trends en ontwikkelingen die van belang zijn voor het GLB na 2020

- Het schetsen van trends en ontwikkelingen die van belang zijn voor het GLB na 2020. Hiertoe is literatuurstudie verricht naar trends en autonome ontwikkelingen in de EU-landbouw en zijn diverse websites geraadpleegd (zie literatuur). Op basis daarvan zijn een aantal actuele en opkomende beleidsthema's geïdentificeerd, evenals drijvende krachten voor het GLB na 2020.
- Bespreken van de resultaten van het voorgaande met de begeleidingscommissie en in workshopvorm met Wageningen UR-deskundigen en beleidsmakers van EZ.

3. Schets van mogelijke doelen, scenario's en beleidsopties voor het GLB na 2020
Hiertoe zijn onder andere drie scenario's ontwikkeld voor het GLB na 2020 en een aantal mogelijke doelen voor het GLB geïdentificeerd. *Dat is gedaan op* basis van literatuurstudie, een interne workshop, maatschappelijke discussie via de website Toekomst GLB en raadpleging van beleidsmakers en experts, onder andere in Brussel.

4. Uitwerken en toetsen van mogelijke beleidsopties voor het GLB na 2020
In deze werkstap zijn de drie scenario's en daaruit voortvloeiende beleidsopties nader onderbouwd en getoetst. Ook zijn de opties besproken met de begeleidingscommissie en diverse beleidsmakers, onder andere in Brussel. Op basis daarvan is een mogelijke opzet voor het GLB na 2020 geschetst.

5. Rapportage en verspreiding resultaten
De resultaten van het project zijn in dit rapport vastgelegd.

2 Het GLB: een korte geschiedenis

2.1 Inleiding

Sinds de start van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in 1962 is de inhoud ervan voortdurend gewijzigd. In dit hoofdstuk wordt een analyse van doelen en ontwikkeling van het GLB in de periode 1962-2020 gemaakt.

2.2 Ontwikkeling van het GLB van 1962 tot 2014

In 1958 werd in Stresa (Italië) een conferentie gehouden waarin de zes toenmalige lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap bijeenkwamen om de hoofdlijnen van het GLB uit te stippelen. Deze conferentie was voorzien in artikel 43 van het Verdrag van Rome, dat op 1 januari 1958 van kracht was geworden. De artikelen 38 tot en met 47 in dit verdrag zijn met name relevant voor de landbouwsector. Ze bevatten de bepalingen voor de toekomst van de landbouw, waaronder het voornemen om een gemeenschappelijk landbouwbeleid te ontwikkelen, inclusief de doelstellingen van dit beleid. Deze bepalingen zijn in het Verdrag van Lissabon (2010) opnieuw opgenomen in een iets andere formulering, maar niet substantieel gewijzigd. We komen daarop terug.

In de loop van 50 jaar is de EEG van zes landen uitgegroeid tot een Europese Unie van 28 landen en is het karakter van het EU-landbouwbeleid wezenlijk veranderd. In de beginjaren stond de landbouwproductie daarbij centraal, zoals onder meer blijkt uit de eerste doelstelling van het GLB, namelijk het verhogen van de productiviteit van de landbouw en aldus de landbouwbevolking te verzekeren van een redelijke levensstandaard. Over de rol die landbouwers zouden kunnen spelen bij de instandhouding van natuur en landschap - nu een niet te verwaarlozen onderdeel van het GLB - werd nog met geen woord gerept.

In de jaren zestig werden de diverse marktordeningen ontwikkeld, in lichte (zonder interventie) en zware (met interventie) vorm om zo de markten te stabiliseren en de voedselvoorziening veilig te stellen. Deze marktordeningen zijn de afgelopen decennia vele malen aangepast (melkquota 1984, set-aside 1988, Mac Sharry 1992, Agenda 2000, Midterm Review 2003, Health Check 2008), om het hoofd te bieden aan interne[1] en externe[2] uitdagingen. Zo veranderde het markt- en prijsbeleid in een markt- en inkomensbeleid, waarin de landbouwmarkten vrijer worden gelaten en niet langer de prijs maar een (deels) ontkoppelde toeslag het belangrijkste middel is om het boereninkomen te ondersteunen.

'Stresa' voorzag ook in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid, wat echter niet van de grond kwam en zich in eerste instantie beperkte tot het harmoniseren van nationale structuurmaatregelen. Het plan Mansholt (1968) en de daaruit voortvloeiende drie gemeenschappelijke richtlijnen waren de eerste stappen tot een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid. In de loop der tijd kwamen daar diverse maatregelen bij, variërend van het bevorderen van de afzet van landbouwproducten tot het subsidiëren van de bebossing van landbouwgrond. Er was echter geen duidelijke visie op de ontwikkeling van de landbouw en het platteland. De conferentie van Cork (november 1996) en de daaruit volgende verklaring, vormde de opmaat voor een duidelijker Europees (structuur)beleid voor landbouw en platteland. Dit kreeg zijn beslag in Agenda 2000. Sindsdien gaat dit als plattelandsbeleid, dat overigens het accent op de landbouw legt, en als de zogenaamde 2^{e} pijler van het GLB door het leven (naast het markt- en inkomensbeleid als 1e pijler). Financieel gezien is

[1] Toenemende overschotten van diverse producten en daarmee uit de hand lopende budgetten voor het landbouwbeleid.
[2] Klachten van belangrijke handelspartners.

deze pijler, met een aandeel van circa een vijfde van de totale uitgaven voor het GLB, nog altijd relatief bescheiden.

De veranderingen zijn samengevat in Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Veranderingen in het GLB in vogelvlucht, 1962-2014

Periode	Ontwikkeling	Vorm van steun
1962-1968	Opbouw GLB: markt- en prijsbeleid	Prijssteun per product: • Invoerheffingen • Exportsubsidies • Interventieaankopen
1968-1992	Van importeur naar exporteur	Idem plus • Beperking van omvang productie of interventie
1992-2003	Van prijssteun naar inkomenstoeslag	Directe inkomenssteun per ha of dier (gekoppeld aan afzonderlijke producten) als compensatie voor prijsdaling
2003-2014	Van inkomenstoeslag naar bedrijfstoeslag	Alle toeslagen in één bedrijfstoeslag

Bron: RLI (2013b).

2.3 Het huidige GLB

De laatste aanpassing van het GLB dateert uit 2013, toen de Europese Commissie (EC), de Raad van Landbouwministers en het Europees Parlement (EP) een akkoord bereikten over de inhoud van het GLB tussen 2014 en 2020 (EC, 2013a en b). Dit akkoord werd voorafgegaan door een EU-brede discussie over de herziening van het GLB, waarvoor de EC in 2010 de aftrap gaf met de nota *Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten* (EC, 2010). De EC zag daarbij de volgende uitdagingen voor het GLB:
1. bijdragen aan een wereldwijde voedselzekerheid;
2. duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en het tegengaan van en inspelen op klimaatverandering en;
3. streven naar territoriale cohesie tussen de plattelandsgebieden in de EU.

Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, zag de EC (2010) de volgende drie doelstellingen voor het GLB na 2013:
1. Rendabele voedselproductie
   – bijdragen aan de landbouwinkomens en de variabiliteit daarvan beperken;
   – het concurrentievermogen van de landbouwsector verbeteren;
   – het aandeel van de landbouwsector in de productiewaarde van de voedselketen versterken;
   – een compensatie bieden voor productieproblemen in gebieden met specifieke natuurlijke handicaps.
2. Duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak
   – toepassing van duurzame productiemethoden;
   – de levering van collectieve milieugoederen veilig stellen;
   – groene groei door innovatie bevorderen;
   – matigings- en aanpassingsmaatregelen nemen om de landbouwsector in staat te stellen op klimaatverandering in te spelen.
3. Evenwichtige territoriale ontwikkeling
   – de plattelandsontwikkeling ondersteunen;
   – de sociale cohesie in plattelandsgebieden in stand houden;
   – de diversificatie van de plattelandseconomie bevorderen;
   – de diversiteit van landbouwsystemen behouden;
   – de voorwaarden voor kleine landbouwbedrijven verbeteren en lokale markten ontwikkelen.

Inrichting GLB 2014-2020: toeslagen eerste pijler volgens regionaal model bepaald
Volgens het akkoord dat de EC, de Raad en het EP in 2013 bereikten over de inhoud van het GLB tussen 2014 en 2020 (EC, 2013a en b) worden de toeslagen in de eerste pijler niet meer gebaseerd op een historische referentie, maar afgeleid van een regionaal model, waarbij alle boeren in een regio/land dezelfde toeslag per ha krijgen. Alle boeren die landbouwgrond in goede landbouw- en milieuconditie houden komen in aanmerking voor zo'n toeslag. De omvang van de uniforme hectaretoeslag wordt bepaald door de nationale envelop - die het budget bevat dat een lidstaat per jaar mag besteden aan de toeslagen - te delen door alle hectares landbouwareaal. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, Frankrijk, Italië en Spanje, paste het historisch model toe. In die lidstaten kan de invoering van het regionaal model voor sommige bedrijven tot forse inkomensschokken leiden. Om die af te zwakken, hebben lidstaten de ruimte om het regionaal model geleidelijk in te voeren. In plaats van een directe invoering van de uniforme hectaretoeslag in 2015, kunnen zij ervoor kiezen om de huidige bedrijfstoeslag tussen 2014 en 2019 in vijf gelijke stappen op het niveau van de uniforme hectaretoeslag te brengen, of in de richting van dat niveau te laten bewegen op zo'n manier dat de toeslag per bedrijf tussen 2014 en 2019 met maximaal 30% vermindert of vermeerdert.

Betalingen uit de nationale envelop
Lidstaten hoeven niet de totale nationale envelop te besteden aan de uniforme hectaretoeslagen (Tabel 2.2). Ze mogen een deel van de toeslagen koppelen aan de productie of gebruiken voor het geven van steun aan boeren in gebieden met natuurlijke handicaps, een specifieke betaling aan kleine boeren, en/of een extra toeslag voor de eerste 30 ha op een bedrijf. Verder zijn lidstaten verplicht om maximaal 2% van de nationale envelop te besteden aan een bonus van 25% van de uniforme hectaretoeslag voor jonge boeren. Zie Tabel 2.2.

Tabel 2.2
Opbouw directe betalingen uit de eerste pijler van het GLB, 2014-2020

Basispremie	verplicht	• uniforme hectaretoeslag per land/regio of interne convergentie naar uniforme hectaretoeslag • enkelvoudige hectarebetaling in nieuwe lidstaten (SAPS) verlengd tot 2020 • vrijwillige opslag op eerste ha (opslag maximaal 65% op maximaal 30 ha of het gemiddeld aantal ha per bedrijf) • aftopping van minimaal 5% van toeslagen hoger dan € 150.000 per bedrijf
Vergroeningspremie	verplicht	• 30% van de nationale envelop • vergroeningsvoorwaarden: - gewasdiversificatie - in stand houden permanent grasland - ecologisch aandachtsgebied van (minimaal) 5% van het akkerbouwareaal • equivalentie: gelijkwaardige maatregelen kunnen vergroeningsvoorwaarden vervangen
Betaling voor jonge boeren	verplicht	• maximaal 2% van de nationale envelop • startende boer moet jonger zijn dan 40 jaar • opslag van 25% op basispremie gedurende 5 jaar
Gekoppelde betalingen	vrijwillig	• maximaal 8% (of 13% afhankelijk van niveau van voor 2014) van de nationale envelop plus 2% voor eiwithoudende gewassen • voor een groot aantal producten
Toeslag voor natuurlijke handicaps	vrijwillig	• maximaal 5% van de nationale envelop • voor gebieden met een natuurlijke handicap
Kleine boerenschema	vrijwillig	• *lump sum*-bedrag variërend van € 500 tot € 1.250 per bedrijf • vereenvoudiging van voorwaarden en controles

Bron: EC (2015).

Deel hectaretoeslag afhankelijk van vergroeningsvoorwaarden
De hectaretoeslag bestaat uit twee onderdelen: een basispremie (70% van de toeslag) en een vergroeningspremie (30%). Boeren ontvangen de vergroeningspremie alleen als ze aan drie voorwaarden voldoen: handhaving van het areaal blijvend grasland, gewasrotatie met ten minste drie gewassen wanneer een bedrijf meer dan 30 ha bouwland heeft (twee voor bedrijven van 10-30 ha), en het aanleggen van een ecologisch aandachtsgebied (EFA) op minimaal 5% van het bouwland als een bedrijf meer dan 15 ha akkerbouw heeft. Deze vergroenings-voorwaarden kunnen ook met andere - equivalente - maatregelen, die eenzelfde effect voor het milieu en de biodiversiteit hebben, worden ingevuld. De vergroeningsvoorwaarden gelden niet voor biologische boeren. In 2017 wordt in een tussentijdse evaluatie onderzocht of de minimumeis van 5% EFA's op bouwland voor de periode 2018-2020 zal worden opgehoogd tot maximaal 7%.

Marktbeleid: quota, Crisisfonds en producentenorganisaties
In navolging van de beëindiging van de melkquota in 2015, zal ook de suikerquotaregeling in 2017 niet worden verlengd. Voor de regulering van de wijnproductie wordt de regeling voor aanplantrechten in 2016 vervangen door een systeem van aanplantvergunningen, waarbij het wijnbouwareaal met maximaal 1% per jaar mag worden uitgebreid.

Er is een Crisisfonds ingesteld voor het opvangen van ernstige marktverstoringen door calamiteiten of plant- of veeziekten. De financiële middelen voor dit fonds komen uit de nationale envelop voor de directe betalingen. Als het fonds op het eind van het jaar niet is uitgeput, vloeit het overschot het jaar daarop terug naar de nationale envelop. De voorwaarden voor publieke interventie en particuliere opslag voor zachte en harde tarwe, gerst, mais, rijst, suiker, vlas, rund- en kalfsvlees, boter, kaas en magere melkpoeder zijn iets aangepast.

Om de onderhandelingspositie van boeren in de voedselketen te verbeteren, vervallen een aantal bepalingen uit het EU-mededingingsrecht. Daardoor kunnen boeren producenten- en brancheorganisaties opzetten om collectieve contracten af te sluiten en een betere prijs te bedingen voor hun producten. Producentenorganisaties zijn horizontale samenwerkingsverbanden, en zijn vergelijkbaar met de coöperaties en telersverenigingen in Nederland, die al sinds lange tijd bestaan. Brancheorganisaties zijn verticale samenwerkingsverbanden in de keten voor één product.

Plattelandsbeleid blijft grotendeels gelijk
Het EU-plattelandsbeleid voor de periode 2014-2020 is qua inhoud grotendeels gelijk aan dat in de jaren 2007-2013. Wel is er sprake van een reorganisatie: zo zijn de vier assen vervangen door de volgende zes prioriteiten:
- het stimuleren van kennisoverdracht en innovatie;
- het versterken van het concurrentievermogen;
- het stimuleren van de organisatie van de voedselketen en van risicobeheer;
- het beschermen van ecosystemen die van de land- en bosbouw afhankelijk zijn;
- het bevorderen van een duurzaam grondstofgebruik en CO_2-reductie;
- het bevorderen van sociale insluiting, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden.

Verder is het menu van beleidsmaatregelen ingedikt tot 17 maatregelen. Die indikking houdt in dat sommige van de maatregelen uit de jaren 2007-2013 zijn samengevoegd tot één bredere maatregel. Het enige nieuwe element is een maatregel inzake risicobeheer. In het kader van deze maatregel kunnen boeren een onderling fonds opzetten om zich te verzekeren tegen de gevolgen van plant- en dierziekten, milieucalamiteiten, en tegen inkomensschommelingen door verstoringen op de markt en extreme weersomstandigheden. Deze maatregel vormt een aanvulling op het Crisisfonds in de eerste pijler. Lidstaten zijn verplicht om minimaal 30% van het tweede pijler budget te besteden aan milieu- en klimaatmaatregelen en 5% aan LEADER.

Budgetoverheveling tussen beide pijlers
Lidstaten mogen zelf in beperkte mate schuiven met het budget over de twee pijlers. Daarbij mogen ze maximaal 15% van de ene naar de andere pijler overhevelen. Voor de bestedingen in de tweede pijler, die worden gedaan met het overgehevelde geld uit de eerste pijler, is geen nationale

cofinanciering nodig. Met deze overheveling komt de modulatie van toeslagen in de eerste pijler te vervallen.

2.4 Dynamiek in de aanpassingen van het GLB door de jaren heen

De aanpassingen in het GLB tussen 1962 en 2020 die in de voorgaande paragrafen zijn behandeld laten een beweging zien van steun voor de productie naar steun voor de productie-omgeving. Aan de voortdurende aanpassingen in het GLB ligt een aantal factoren ten grondslag (Meester, 2013).

Ten eerste bereikte de EEG rond 1980 het niveau van volledige zelfvoorziening voor bijna alle belangrijke landbouwproducten, waardoor productieoverschotten met exportrestituties op de wereldmarkt moesten worden afgezet. Dit leidde tot grote budgetlasten en conflicten met handelspartners.

Ten tweede veranderden de wensen en behoeften van de Europese samenleving. De zorgen over voedselzekerheid in de jaren zestig maakten in de loop van de tijd plaats voor bezorgdheid over de negatieve gevolgen van de landbouwtechniek en van het landbouwbeleid. Door de groter wordende welvaart wilden burgers naast de productieruimte voor landbouw meer ruimte voor andere activiteiten op het platteland. Ook werd de roep om veiliger, gezonder en meer natuurlijke producten steeds luider en kwam er meer aandacht voor wat de mens wel en niet mag doen met plant, dier en natuurlijke omgeving.

Ten derde is de economische betekenis van de landbouwsector sinds de jaren zestig sterk in betekenis afgenomen en vormt de landbouw niet langer de ruggengraat van de plattelandseconomie in de EU. In de meeste EU-lidstaten bedraagt de werkgelegenheid in de landbouw tegenwoordig minder dan 5% van de totale werkgelegenheid.

Ten vierde is het aandeel van het primaire product in de consumentenprijs tot minder dan 25% gedaald omdat consumenten in toenemende mate de voorkeur geven aan producten met meer toegevoegde waarde en niet meer alleen genoegen nemen met een broodtrommel maar steeds vaker buitenshuis kant-en-klare producten kopen of eten in restaurants.

Ten slotte is de rol van de overheid veranderd: waar in het verleden economische sectoren vaak konden rekenen op interventionistisch beleid van de overheid, ligt steun aan de landbouwsector in crisissituaties tegenwoordig minder voor de hand.

Resumerend komen de volgende aanpassingen van het GLB naar voren:
1. De prijssteun is bij de Mac Sharry-hervorming (1992) vervangen door een inkomenstoeslag, die aanvankelijk was gekoppeld aan de productie. Later is die koppeling grotendeels losgelaten en in het GLB 2014-2020 krijgen boeren per land een uniforme hectaretoeslag. De mogelijkheid om een deel van de toeslagen te koppelen aan de productie in het GLB 2014-2020 betekent een afzwakking van het loslaten van de prijssteun.

2. Het marktbeleid is door de onderhandelingen in het kader van GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) en later WTO (World Trade Organisation) steeds liberaler geworden. Prijssteun is verdwenen, interventiemogelijkheden zijn sterk ingeperkt en exportrestituties zijn afgebouwd. Bij de herziening van het GLB in 2013 wordt het streven naar een marktgerichte landbouw een expliciet doel van het GLB en wordt er een Crisisfonds ingesteld dat ernstige marktverstoringen door calamiteiten of plant- of veeziekten moet opvangen.

3. Vanaf de jaren zeventig komt er aandacht voor de ongewenste externe effecten van de landbouw voor het milieu en het landschap. Dit leidt tot de geleidelijke introductie van steeds verdergaande GLB-maatregelen gericht op bescherming van het milieu en behoud of herstel van het landschap. In de jaren zeventig en tachtig gaat het nog om facultatieve maatregelen binnen het

landbouwstructuurbeleid, zoals de Bergboerenregeling en steun aan boeren in kwetsbare gebieden. Bij de Mac Sharry-hervorming worden de verplichte landbouwmilieumaatregelen van kracht. In Agenda 2000 wordt het bevorderen van landbouwproductie die vanuit milieuoogpunt duurzaam is en bijdraagt aan het behoud van natuurlijke hulpbronnen één van de kerndoelen van het GLB. Bij de hervorming van 2003 worden de inkomenstoeslagen afhankelijk van het voldoen aan randvoorwaarden op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn. Bij de Health Check wordt bepaald dat 10% van de nationale envelop mag worden besteed aan steun voor milieuvriendelijke en kwaliteitslandbouw. In het akkoord over het GLB voor 2014-2020 is besloten dat een deel van de hectaretoeslag als vergroeningspremie wordt uitbetaald. De vormgeving van die vergroening verschilt in de EU per land.

4. De bredere plattelandseconomie krijgt een iets grotere plek binnen het GLB. Waar het GLB via het landbouwstructuurbeleid tot aan Agenda 2000 grotendeels gericht was op modernisering en versterking van de landbouwsector, krijgt het bredere platteland met de vorming van de tweede pijler een eigen gezicht binnen het GLB. Desondanks blijven de middelen voor het bredere plattelandsbeleid - vooral door een sterke boerenlobby - relatief beperkt van omvang.

5. De ongelijkheid in ontvangen steun per boer per hectare wordt kleiner, wat wordt aangeduid als interne convergentie van de toeslagen. Het verlenen van prijssteun per product in de beginperiode van het GLB betekende dat de ene boer veel meer profiteerde van het GLB dan de andere. Die ongelijkheid bleef bij de overgang naar productiegebonden inkomenstoeslagen bij de Mac Sharry-hervorming bestaan. Omdat de concrete bedragen die individuele boeren ontvangen via het GLB daardoor zichtbaar werden, kwamen vragen vanuit de samenleving aan de orde over verschillen in toeslagen per boer en over de rechtvaardiging van de toeslagen. In de eerste jaren na de Mac Sharry-hervorming kan als rechtvaardiging voor de toeslagen worden aangevoerd dat ze dienen als een compensatie voor prijsverlaging. Met het verstrijken van de tijd en relatief hoge landbouwprijzen wordt deze verwijzing moeilijker te verkopen. Daarnaast kwam er na de Mac Sharry-hervorming ook veel kritiek op de enorme hoge bedragen aan toeslagen die sommige grote agrarische bedrijven ontvangen. Hoewel er bij de hervorming van het GLB in 2003 in plaats van een bedrijfstoeslag een uniforme hectaretoeslag kon worden gegeven, kozen veruit de meeste oude EU-lidstaten ervoor om een bedrijfstoeslag te geven die was afgeleid van de historische referentie. Pas bij de herziening van het GLB na 2013 is besloten om stappen in de richting van interne convergentie te zetten via het invoeren van een uniforme hectaretoeslag, hetzij direct in 2015, hetzij op termijn. Ook is er een plafond gesteld aan het maximum aan toeslagen dat een agrarische bedrijf kan ontvangen.

6. Vermindering in de ongelijkheid van de toeslagen tussen de lidstaten, de zogenaamde externe convergentie. De nieuwe lidstaten, waarvan de meeste in 2004 tot de EU zijn toegetreden, krijgen omgerekend per ha gemiddeld een veel lagere toeslag dan de oude lidstaten. Dat is de nieuwe lidstaten een doorn in het oog en bij de besluitvorming over het GLB 2014-2020 hebben zij zich ingezet voor een vermindering van die verschillen. Er is besloten om de hectaretoeslagen in de verschillende lidstaten naar een gelijker niveau te brengen. Dat gebeurt door de nationale envelop van de lidstaten, die nu een relatief hoge toeslag per ha hebben, zoals Nederland, af te romen, en de nationale enveloppen van de nieuwe lidstaten op te hogen. Deze werkwijze betekent niet dat er een volledige convergentie is van de toeslagen tussen de oude en nieuwe lidstaten: er blijven nog aanzienlijke verschillen in de omvang bestaan.

Deze aanpassingen zullen ook hun effect hebben op het GLB na 2020.

3 Trends en ontwikkelingen met betrekking tot de EU-landbouw na 2020

3.1 Inleiding

Het beeld van de EU-landbouw in 2020 dat de EC voor ogen stond aan de vooravond van de discussie over de vormgeving van het GLB 2014-2020, kan worden aangeduid als een landbouw die:

1. de landbouwproductiecapaciteit op duurzame wijze in stand houdt en zo in voedsel-zekerheid voor Europese burgers voorziet en een bijdrage levert aan de stijgende wereldwijde vraag naar voedsel;
2. boeren ondersteunt om een kwalitatief en gediversifieerd voedselpakket aan te bieden dat op een duurzame wijze is geproduceerd overeenkomstig EU-vereisten op het gebied van milieu, water, dier- en plantgezondheid, volksgezondheid en dierenwelzijn;
3. bijdraagt aan de levensvatbaarheid van plattelandsgemeenschappen (EC, 2010).

Deze drie onderdelen belichamen een economisch aspect, een ecologisch aspect en een territoriaal aspect.

In dit hoofdstuk worden de trends en ontwikkelingen geschetst die naar verwachting van invloed zijn op de EU-landbouw na 2020. We nemen daarbij het jaar 2020 als uitgangspunt en gaan na of gebeurtenissen en nieuwe inzichten in de afgelopen jaren aanleiding geven om het beeld daarvan bij te stellen. Bij die gebeurtenissen en nieuwe inzichten beperken we ons tot hoofdlijnen op basis van enkele in hoofdstuk 2 genoemde bronnen die als gezaghebbend worden beschouwd.

3.2 Megatrends op wereldschaal

De ontwikkeling van landbouw in de EU kan niet los worden gezien van gebeurtenissen op wereldschaal, zoals de groei van de wereldbevolking, de stijgende behoefte aan schaarse grondstoffen en klimaatverandering. Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) heeft met de zogenaamde *Shared Socio-economic Pathways* inschattingen tot 2050 gemaakt van de bevolkingsgroei, de behoefte aan grondstoffen en klimaatverandering in de wereld. Die *pathways* worden in veel toekomstverkenningen en scenariostudies gebruikt, waardoor ze als het ware een gemeenschappelijke achtergrond krijgen. De wereldwijde trends in de bevolkingsgroei, de behoefte aan grondstoffen en klimaatverandering die het IPCC schetst, worden ook wel aangeduid als 'megatrends' (Oxford Martin Commission, 2013). We geven deze megatrends hieronder kort weer (Oxford Martin Commission, 2013; PBL, 2013):

1. Bevolkingsgroei
De wereldbevolking groeit van ongeveer 7 miljard mensen in 2015 naar 9 miljard mensen in 2050. De groei doet zich vooral voor in de armere ontwikkelingslanden, terwijl de bevolking in de ontwikkelde landen vrijwel gelijk blijft. In 2050 woont meer dan 60% van de wereldbevolking in Afrika en Azië. De gemiddelde levensverwachting stijgt en zal in 2050 uitkomen op 83 jaar in ontwikkelde landen en 72 jaar in ontwikkelingslanden. Daardoor is in 2050 één vijfde van de wereldbevolking ouder dan 60 jaar; in Europa is dit zelfs een derde.

2. Economie
Het zwaartepunt van de wereldeconomie verschuift van het westen naar andere regio's, zoals de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China) en de Next Eleven (opkomende landen in Zuid-Amerika, Afrika en Azië). Hierdoor neemt het aandeel van de EU in de wereldeconomie tussen nu en

2050 af van 23% naar 12% en dat van de VS van 22% naar 9%, terwijl het aandeel van China stijgt van 12% naar 33%.

3. Verstedelijking

Er vindt een snelle verstedelijking plaats in de minder ontwikkelde landen: het aandeel van de stedelijke bevolking in de totale bevolking in die landen stijgt van 47% nu tot 64% in 2050. In de westerse landen neemt de stedelijke bevolking toe van 78% nu tot 86% in 2050. Daarbij is de economie nog sterker in steden geconcentreerd dan de bevolking. De verstedelijking in de minder ontwikkelde landen gaat gepaard met een opkomende middenklasse, die zich de luxe kan permitteren om bijvoorbeeld auto's en koelkasten aan te schaffen. Daardoor neemt de druk op het milieu toe.

4. Schaarste en klimaatverandering

Door de groei van de wereldbevolking en de economie stijgt de vraag naar voedsel, andere landbouwproducten, water, energie en andere grondstoffen. Daardoor zal de prijs ervan hoog blijven. Als schaliegas en zonne-energie op termijn volop in gebruik zouden worden genomen, kan dat een drukkend effect hebben op de energieprijs, waardoor het energieverbruik verder omhoog kan gaan en de prikkel om groene energie te gebruiken afneemt. Naar schatting neemt het mondiale energiegebruik tussen nu en 2050 met 80% toe, waarbij het merendeel (85%) uit fossiele energie bestaat. Dat leidt tot een 70% hogere CO_2-uitstoot in 2050, waardoor de temperatuur tot 2100 met circa 2-4° kan stijgen en luchtvervuiling een belangrijkere doodsoorzaak wordt. De opwarming van de aarde gaat gepaard met een stijging van de zeespiegel, extremere weersomstandigheden en een verlies aan biodiversiteit. Circa 70% van de wereldbevolking woont in 2050 in gebieden met een watertekort.

5. Instituties en normen

De snelle economische groei in de BRIC en Next Eleven gaat in die landen gepaard met institutionele hervormingen in onder andere het rechtssysteem, onderwijs, gezondheidszorg, het functioneren van de overheid, corruptiebestrijding, en verruiming van de persvrijheid en persoonlijke vrijheid. Bij de invulling van die hervormingen zullen niet altijd de westerse maatstaven worden overgenomen.

6. Geopolitiek

Landen blijven de hoofdrolspelers in de wereldpolitiek. Het grote aantal landen - soms met fragiele economieën en politieke systemen - en de toenemende invloed van NGO's en internationale instituties, bemoeilijkt de besluitvorming over internationale arrangementen. Door verschuiving van het zwaartepunt van de wereldeconomie zal de westerse dominantie in de wereldpolitiek afnemen en die van de nieuwe spelers op het wereldtoneel toenemen. Door andere normen en waarden kan het wereldbeeld van die nieuwe spelers anders zijn dan dat van de westerse landen. Naast globale samenwerking zullen landen zich in toenemende mate ook toeleggen op regionalisering, waarbij afspraken met een groep buurlanden worden gemaakt. Op die manier ontstaat er een multipolaire wereld.

7. Gezondheid

Er vindt een verschuiving plaats van infectieziekten, die samenhangen met ondervoeding, hongersnoden en slechte hygiënische omstandigheden, naar chronische ziekten die worden veroorzaakt door de urbane en industriële levensstijl en het ouder worden van de bevolking. Het gaat daarbij met name om diabetes, hart- en vaatziekten, kanker, chronische longaandoeningen en obesitas. Deze ziekten leiden tot hoge uitgaven voor de gezondheidszorg en tot een verlies aan arbeidskrachten.

8. Techniek

Technologische innovaties zullen de wereld sterk beïnvloeden, maar het is vrijwel onmogelijk om aan te geven hoe de wereld hierdoor tot 2050 zal veranderen. Er wordt vooral een grote vooruitgang op het gebied van digitale media, biotechnologie, nanotechnologie en robotica verwacht. Nieuwe digitale media kunnen de communicatie tussen mensen vergroten waardoor hun onderlinge virtuele verbondenheid en de netwerksamenleving kan toenemen. De convergentie van nano-, bio-, informatie- en cognitieve technologie (NBIC-technologieën) kan versnellen, waardoor medische oplossingen beschikbaar komen die gevolgen hebben voor de duur en de kwaliteit van het leven.

Robotica ten slotte zal standaardtaken in de industrie en menselijke dienstverlening kunnen overnemen.

Bovenstaande acht megatrends zijn geen voorspelling hoe de wereld er in 2050 uitziet, maar geven een situatie aan die zich voor zou kunnen doen als we de huidige trends doortrekken. Daarbij is er geen rekening gehouden met onvoorziene omstandigheden, catastrofale gebeurtenissen en beleidsmatig ingrijpen, die kunnen leiden tot ombuigingen van de trends.

Megatrends en EU-landbouw
Met betrekking tot de bovenstaande megatrends zijn er een aantal die de ontwikkeling van de EU-landbouw in het bijzonder beïnvloeden. Het gaat daarbij om bevolkingsgroei, economische groei, verstedelijking, schaarste en klimaatverandering, en techniek. De vraag naar voedsel stijgt en verschuift van plantaardige naar dierlijke producten door de bevolkings- en economische groei en de verstedelijking. Schaarste en klimaatverandering begrenzen de mogelijkheden voor groei van de landbouwproductie, onder andere door watertekorten en opwarming, waardoor bepaalde gebieden ongeschikt worden voor landbouw. Omgekeerd is de landbouw ook een oorzaak van klimaat-verandering en zijn mitigerende maatregelen in de landbouw nodig. Tot slot kunnen technologische ontwikkelingen - voor zover ze ethisch aanvaardbaar zijn - leiden tot zowel efficiëntere productie-methoden als oplossingen voor de knelpunten die met schaarste en klimaatverandering samenhangen.

Omdat veranderingen in de vraag naar voedsel en de milieudruk van de landbouw zeer bepalend zijn voor de ontwikkeling van de EU-landbouw, wordt in de twee volgende paragrafen nader ingegaan op deze ontwikkelingen.

3.3 De vraag naar landbouwproducten: projecties en trends

In deze paragraaf schenken we aandacht aan projecties richting 2020 en verder van de ontwikkeling van de landbouwmarkten. Op die manier krijgt de omvang van de wereldvraag naar voedsel concreter gestalte. Ook kijken we naar trends in de vraag naar voedsel door consumenten: welke type product willen zij nu en in de toekomst kopen? De EU-landbouw krijgt zo inzichtelijk met welk aanbod zij aan de consumentenvraag kan voldoen.

Projecties van de ontwikkelingen op de mondiale landbouwmarkten 2014-2023
Elk jaar publiceren de OECD en de FAO een *Agricultural Outlook*, waarin zij een vooruitblik geven op de ontwikkelingen op de nationale, regionale en wereldwijde landbouwmarkten in de komende tien jaar. Deze publicatie geldt als een gezaghebbende bron van informatie over trends in de ontwikkeling van de vraag naar en de prijzen van landbouwproducten. De projecties van de ontwikkelingen op de landbouwmarkten zijn gebaseerd op modelberekeningen en *expert judgement*. Productiviteitsontwikkeling in de landbouw, macro-economische ontwikkelingen, bevolkingsgroei, en landbouw- en handelsbeleid vormen de drijvende krachten achter de projecties. Tussen 2014 en 2023 verwachten de OECD en de FAO (2014) in hun *Agricultural Outlook 2014-2023* de volgende ontwikkelingen op de mondiale landbouwmarkten:

- een stijgende vraag naar landbouwproducten in Azië; de vraag uit Afrika groeit veel trager;
- een verschuiving van een graandieet naar een gevarieerder, eiwitrijk dieet (met vlees en zuivel) door de toenemende inkomens en urbanisatie in ontwikkelingslanden;
- een groeiende vraag naar kant-en-klare producten, waardoor het verschil tussen prijs-af boerderij en consumentenprijs groter wordt;
- een groeiende vraag naar voedergranen en oliehoudende zaden door de expansie van de vleessector; dit gaat ten koste van de productie van overige granen;
- een toename van de consumptie en productie van biomassa voor biobrandstoffen; dit hangt samen met nagestreefde doelen voor duurzaam energiegebruik. De bioethanolprijs zal de olieprijs volgen, terwijl de biodieselprijs die van de plantaardige oliën volgt;
- een toename van de vraag naar voergranen, die in 2023 20% hoger is dan in 2013, die van tarwe voor menselijke consumptie 12%, die van rijst 15% en die van oliezaden 26%;

- een stijging van de consumptie van vlees in de wereld tussen 2014 en 2023 met 1,6% per jaar. De grootste stijging in de vleesconsumptie doet zich voor bij kippenvlees, gevolgd door varkensvlees, rundvlees en schapenvlees;
- een toename van de vraag naar vis, behalve in Afrika;
- een toename in ontwikkelingslanden van de consumptie van kaas en boter per hoofd van de bevolking tussen 2014 en 2023 van 1,9%; een toename van melkpoeder van 1,2%;
- De productiegroei in de landbouw wordt belemmerd door een aantal factoren, zoals stijgende kosten voor energie, voer en arbeid, beperkte uitbreiding van landbouwareaal, watertekort, landdegradatie, milieuwetgeving, en veranderingen in landbouw- en handelsbeleid;
- Toename van de productie tot 2023:
  - voergraan: 26%
  - tarwe: 12%
  - oliezaden: 26%
  - rijst: 14%
  - suiker: 20%
  - kippenvlees: 27%
  - varkensvlees: 15%
  - rundvlees: 13%
  - schapenvlees: 28%
  - vis: 17%
- Het handelsvolume groeit trager dan in het voorbije decennium: het handelsvolume van graan neemt tussen 2014 en 2023 toe met 1,5% per jaar en dat van vlees met 2,5% per jaar;
- Het grootste deel van de groei van de zuivelexport komt voor rekening van de VS, de EU, Nieuw Zeeland en Australië;
- De prijzen van landbouwproducten vertonen tussen 2014 en 2023 een lichte daling ten opzichte van het niveau van 2013, behalve die voor rundvlees, varkensvlees en vis.

De OECD (2014) heeft recent gewerkt aan de ontwikkeling van lange-termijnscenario's voor de landbouw- en voedselmarkten in de wereld voor de periode 2010-2050. Daarbij onderkent men een aantal speerpunten op economisch, ecologisch en sociaal gebied, te weten:

- voedsel- en nutriëntenzekerheid;
- voedselveiligheid;
- landbouwinkomen;
- schaarste van natuurlijke hulpbronnen;
- emissies en vervuiling;
- diëten en voeding;
- verspreiding van planten- en dierziekten.

In de OECD-studie worden drie scenario's doorgerekend:

1. *Regional growth*
   regionale samenwerking en streven naar zelfvoorzienendheid;
2. *Sustainability*
   overheid, burgers, consumenten en technologie concentreren zich op duurzaamheid;
3. *Globalization*
   globalisering, minder invloed van individuele landen, vrijhandel, economische groei, innovatie.

Het blijkt dat scenario 2, waarin overheid, burgers, consumenten en technologie zich concentreren op duurzaamheid, de minste risico's op economisch, ecologisch en sociaal gebied met zich meebrengt. In dit scenario's spelen stadslandbouw en korte ketens een grote rol.

Stadslandbouw en korte ketens

Een aanzienlijk deel van de mondiale voedselproductie vindt plaats op kleine bedrijven, die gemiddeld een hogere grondproductiviteit hebben dan de grote bedrijven (FAO, 2015). Naast de kleine bedrijven op het platteland is er ook nog een categorie bedrijven in stedelijk gebieden, samen te vatten als 'stadslandbouw'. Er zijn weinig data over het belang van de stadslandbouw (FAO, 2015); wel is duidelijk dat het aandeel van de stadslandbouw in de voedselvoorzienig in de niet-westerse wereld groter is dan in het westen: naar schatting beloopt dat aandeel 15-20%. In sommige steden zoals

Singapore is stadslandbouw zelfs één van de belangrijkste bronnen van voedselvoorziening (Berkhout *et al.*, 2015). In zulke landen is stadslandbouw voornamelijk een gevolg van logistieke problemen en stedelijke armoede. Daardoor slagen stedelingen er niet in om op regelmatige basis beschikking te hebben over voldoende voedsel (Berkhout *et al.*, 2015).

Kleine boeren in de niet-westerse wereld dragen, ook in de stad, behalve aan de wereldvoedselproductie in belangrijke mate bij aan de koolstofbalans van de aarde, de werkgelegenheid van 2,3 miljard mensen en de bestrijding van ondervoeding (Riffaud in: Kerssen, 2013). Ze krijgen echter steeds minder ruimte, onder andere door 'land grabbing' en verstedelijking. Het gaat om relatief kwetsbare boeren wat betreft gewapende conflicten, klimaatverandering en liberalisering van de wereldhandel (Kerssen, 2013; FAO, 2015). De EU ziet zich daarom ook gesteld voor de uitdaging om door middel van onderzoek bij te dragen aan de ontwikkeling van systemen van stadslandbouw en van landbouw rond de stad, gericht op de voeding van stadsbewoners (EU Scientific Steering Committee, 2015).

In de westerse steden komt stadslandbouw vooral voort uit een groeiende onvrede bij een deel van de consumenten met het bestaande voedselsysteem. Deze consumenten willen meer grip op de eigen voedselvoorziening krijgen en daarbij ook bijdragen aan de vermindering van milieu- en klimaatproblemen (Berkhout *et al.*, 2015). De stadslandbouw in westerse landen is door hoge arbeidskosten en hoge grondprijzen moeilijk financieel rendabel te maken. Wel levert het veel positieve maatschappelijke baten op in de zin van woongenot, recreatieve belevingswaarde, gezondheid, vermeden uitkeringskosten, vermeden kosten voor groenonderhoud en milieuwinst door korte ketens met weinig voedselkilometers (Berkhout *et al.*, 2015).

3.4 Natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit

De landbouw heeft het landschap van Europa (mede) gevormd: landbouw neemt in Europa 40% in van het landoppervlak, en is daarmee van grote invloed op de biotische en abiotische omgeving. De diversiteit aan landbouwsystemen in Europa in combinatie met verschillende biofysische omstandigheden heeft geresulteerd in een veelzijdige relatie van de landbouw met haar (a)biotische omgeving. Enerzijds heeft landbouw gezorgd voor waardevolle cultuurlandschappen en belangrijke hotspots van biodiversiteit en semi-natuurlijke habitats, de zogenaamde High Nature Value (HNV-)farmlands. Dit zijn vooral de extensieve landbouwsystemen in bijvoorbeeld in het Middellandse Zeegebied en Oost-Europa. Aan de andere kant veroorzaakt de landbouw door verdergaande intensivering en mechanisering milieuproblemen en verlies van biodiversiteit. Dit geldt met name voor de intensieve landbouwsystemen van Noordwest Europa.

Sinds de jaren vijftig is door intensivering, industrialisatie en specialisatie van de landbouw een proces van differentiatie in de Europese landbouw ingezet. In de gebieden met minder gunstige omstandigheden voor landbouw vindt verdergaande extensivering en landverlating plaats. Dat gaat gepaard met verstruiking en bebossing, en verlies van cultuurlandschap en HNV-farmlands. In de gebieden met gunstige omstandigheden vindt juist verdergaande intensivering plaats. Eutrofiëring, verontreiniging door gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest, verdroging door drainage en de uitstoot van broeikasgassen zijn de belangrijkste problemen die hierdoor veroorzaakt worden. Eutrofiëring veroorzaakt vervuiling van grond en oppervlaktewater en te hoge kritische depositiewaarden in natuurgebieden, waardoor dieren en plantensoorten bedreigd worden. Hoewel onder meer door de uitvoering van de Nitraatrichtlijn de stikstofuitstoot is gedaald, is met name de depositie in West-Europa nog relatief hoog.

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in Europa is weliswaar gedaald in de periode 2000-2009, maar nieuwe pesticiden bevatten vaak hogere concentraties van actieve ingrediënten en zijn daardoor vaak schadelijker. De daling in het volume van het gebruik van pesticiden heeft dus niet zonder meer geleid tot een verdere daling van de effecten voor het milieu. Door vee en emissies van landbouwgronden (onder andere veen) draagt de landbouwproductie ook voor een belangrijk deel bij aan de uitstoot van broeikasgassen. Door de intensivering van de landbouw is het aantal boerenlandvogels sinds 1990 sterk gedaald in Europa, net als het aantal vlindersoorten.

Biodiversiteit
De *European Environmental Agency* (EEA) is een agentschap van de Europese Unie (EU) dat als taak heeft de EU en individuele lidstaten te ondersteunen bij het nemen van besluiten op het gebied van milieu, natuur en klimaat door middel van het verzamelen van gegevens en advies. Eens in de vier à drie jaar brengt de EEA de publicatie *The European Environment - State and Outlook (SOER) uit. Die geeft een overzicht van de stand van zaken van natuur, milieu, klimaat, trends en vooruitzichten. In de SOER uit 2015 (EAA, 2015)* schetst de EAA de volgende trends in de ontwikkeling van de biodiversiteit in Europa:

- een afname van het grasland en een lichte afname van permanente gewassen;
- een afname van het aantal weidevogels;
- een afname van de biodiversiteit, vooral in het Middellandse Zeegebied, Noordwest-Europa en op de Noordpool;
- aan het eind van de 21e eeuw een verplaatsing van Europese plantensoorten van honderden kilometers naar het noorden omdat het klimaat warmer wordt.

Milieu
Door het gebruik van hoge doses kunst- en organische mest in de landbouw, dat stikstof bevat, komt er een grote hoeveelheid stikstof in omloop. Dit leidt tot een verstoring van het evenwicht in de stikstofbalans, dat zich uit in problemen als verzuring door zure regen en uitspoeling van stikstof uit de bodem naar grond- en oppervlaktewater (Rockström *et al.*, 2009). Dit heeft negatieve gevolgen voor de biodiversiteit. De verstoring zal in ernst toenemen door de verwachte groei van de wereldbevolking, die gepaard gaat met een grotere vraag naar voedsel, waarbij de vraag tegelijkertijd opschuift van voedsel met plantaardige eiwitten naar voedsel met dierlijke eiwitten. Naar schatting liggen de gevolgen van de verstoring van de stikstofbalans voor de biodiversiteit in dezelfde orde van grootte als die van klimaatverandering (*Volkskrant*, 2014). Het reduceren van het mestgebruik, dat bijvoorbeeld mogelijk wordt door de vleesconsumptie terug te dringen, zou de stikstofkringloop weer in balans kunnen brengen.

3.5 Drijvende krachten voor de landbouw in de EU na 2020

Na 2020 zal de EU-landbouw naar de mening van de Europese Commissie een bijdrage blijven leveren aan de stijgende wereldwijde vraag naar voedsel, produceert de sector op duurzame wijze en ondersteunt de sector de levensvatbaarheid van plattelandsgemeenschappen (EC, 2010). Dit beeld van de EU-landbouw in 2020 is in 2010 door de EC geformuleerd.

Uit de megatrends die we in dit hoofdstuk hebben behandeld, komt naar voren dat de drijvende krachten die van invloed zijn op de ontwikkeling van de EU-landbouw het komende decennium nauwelijks zullen veranderen. De stijgende vraag naar voedsel in de wereld, schaarser wordende natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering lijken de komende jaren doorslaggevende factoren voor de EU-landbouw te zijn. Daarom voorzien we de volgende drijvende krachten voor de EU-landbouw na 2020.

De voedselvoorziening in de EU en in de wereld
De EU-landbouw zal ook na 2020 een belangrijke rol spelen in het vraagstuk van de mondiale voedsel- en nutriëntenzekerheid, waarbij er tegelijkertijd naar wordt gestreefd om de bijdrage aan de voedselvoorziening met een zo klein mogelijke ecologische voetafdruk te leveren. De productiecapaciteit van de EU-landbouw kan op termijn worden versterkt door innovatie, kennisverspreiding en mogelijke verzekeringen om schokken op te vangen.

De vraag naar een gevarieerd voedselpakket
Door vanuit de landbouw verschillende soorten producten aan te bieden, hebben consumenten een grotere keuzevrijheid om die producten te kiezen die bij hun preferenties passen, zoals gezondheidsoverwegingen of voorkeur voor lokale of biologische producten. Producenten kunnen beter op de wensen van de consumenten inspelen naarmate zij een directere relatie met hen hebben, zoals

dat in korte ketens het geval is. Aan de andere kant kan het aanbieden van onderscheidende producten voor producenten een meerwaarde opleveren of bijdragen aan risicospreiding. Door het verhogen van de transparantie in de keten, steun voor nieuwe ketens, product- en keteninnovaties en voor streekproducten kan de variatie in het voedselpakket worden vergroot en kan de communicatie tussen producent en consument worden versterkt.

Versterking van de positie van de primaire producenten in de keten
De continuïteit van de landbouwproductie op termijn hangt samen met de mate waarin boeren in staat zijn om rendabel te produceren. Een redelijke prijs voor landbouwproducten kan boeren motiveren tot innovaties, investeringen en bedrijfsovernames. Producentenorganisaties, prijs-informatiesystemen en termijnmarkten kunnen boeren helpen een betere prijs te bedingen voor hun producten en een sterkere positie te krijgen in de keten.

Mogelijke verstoringen in vraag en aanbod van voedsel
Schokken in vraag en aanbod door plant- en dierziekten, plagen, voedselschandalen etc. waardoor producenten hun producten niet op de markt kunnen afzetten, kunnen landbouwbedrijven in grote financiële problemen brengen. Het bieden van een vangnet in dergelijke crisissituaties zoals interventies, kan de financiële nood lenigen.

Klimaat
De uitstoot van broeikasgassen van de landbouw kan worden beperkt door productiemethoden te veranderen waarbij er onder andere efficiënter met energie wordt omgegaan, ander voer wordt gebruikt of andere grondbewerking plaatsvindt. Ook het benutten van restproducten en het gebruiken van hernieuwbare energie kan leiden tot een lagere uitstoot van broeikasgassen. Onderzoek, innovatie, voorlichting en steun voor investeringen kunnen de overgang naar een meer klimaatneutrale landbouwsector bevorderen.

De landbouw is gevoelig voor de gevolgen van klimaatveranderingen, zoals extreme regenval, droogte en hogere temperaturen, waardoor het leefgebied van soorten kan verschuiven. Verzekeringen tegen extreme weersomstandigheden kunnen helpen om boeren een inkomen te garanderen als de oogst is vernietigd of mislukt. Onderzoek en innovatie kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van gewassen die kunnen overleven bij hogere temperaturen. Ook kunnen ecosysteemdiensten zoals watervasthoudend vermogen worden bevorderd om het klimaat te reguleren.

Eisen op het gebied van milieu, water, dier- en plantgezondheid, volksgezondheid en dierenwelzijn
Duurzame productiemethoden, waarbij kringlopen op EU- of lagere niveaus worden gesloten, kunnen de gevolgen van een intensieve landbouwproductie voor milieu en water beperken. Deze methoden gaan verder dan de bestaande wettelijke eisen, die een minimale standaard garanderen voor dier- en plantgezondheid, volksgezondheid en dierenwelzijn. Verwacht wordt dat er in het komende decennium door nationale overheden en de EU versterkt op deze aandachtspunten ingezet zal worden.

Uitputting van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteitsverlies
Het verlies aan biodiversiteit kan worden tegengegaan door enerzijds de uitstoot van stikstof en fosfaat en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest te minimaliseren en anderzijds extensieve begrazing en groene infrastructuur, zoals landschapselementen en akkerranden te bevorderen.

Leefbaar platteland
De plattelandsgebieden in de EU zijn divers en herbergen een groot aantal verschillende productiesystemen. Het ontwikkelen van lokale markten en lokale werkgelegenheid kan helpen om deze diversiteit in stand te houden. Steun voor de landbouw in deze gebieden kan ertoe bijdragen dat de landbouwgrond in gebruik blijft en dat het voedselpakket voor consumenten breed aanbod aan streekproducten bevat.

Deze drijvende krachten voor de landbouw in de EU na 2020 komen terug in de mogelijke doelstellingen voor het GLB na 2020 die in het volgende hoofdstuk geschetst worden.

4 Mogelijke beleidsdoelen voor het GLB na 2020

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn een aantal trends en ontwikkelingen aangegeven die voor het GLB na 2020 van belang zijn. Daarbij werd uitgegaan van de huidige doelen van het GLB, zoals die in 2010 geformuleerd zijn. Globaal gesteld gaat het daarbij om de volgende doelen:

1. Rendabele voedselproductie
   a. bijdragen aan de landbouwinkomens en de variabiliteit daarvan beperken;
   b. het concurrentievermogen van de landbouwsector verbeteren;
   c. het aandeel van de landbouwsector in de productiewaarde van de voedselketen versterken;
   d. een compensatie bieden voor productieproblemen in gebieden met specifieke natuurlijke handicaps.
2. Duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak
   a. toepassing van duurzame productiemethoden;
   b. de levering van collectieve milieugoederen veilig stellen;
   c. groene groei door innovatie bevorderen;
   d. matigings- en aanpassingsmaatregelen nemen om de landbouwsector in staat te stellen op klimaatverandering in te spelen.
3. Evenwichtige territoriale ontwikkeling
   a. de plattelandsontwikkeling ondersteunen;
   b. de sociale cohesie in plattelandsgebieden in stand houden;
   c. de diversificatie van de plattelandseconomie bevorderen;
   d. de diversiteit van landbouwsystemen behouden;
   e. de voorwaarden voor kleine landbouwbedrijven verbeteren en lokale markten ontwikkelen.

De hierboven genoemde doelen van het GLB zijn ook te verbinden aan de duurzaamheids-elementen people, planet en profit. Dat leidt tot de hieronder staande opsomming, waarbij de formulering van de doelen hier en daar een wat andere is dan bovenstaand. Uiteindelijk zijn die 'nieuwe' doelen echter alle vrij gemakkelijk te herleiden tot de huidige doelen van het GLB. Om enkele voorbeelden te geven, voedselzekerheid ligt in het verlengde van rendabele voedselproductie, een leefbaar platteland is onlosmakelijk verbonden met het bevorderen van de sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland en doelen op het gebied van een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaat hangen samen met een optimaal gebruik van de productiefactoren in de landbouw.

Daarmee komen we, het 3xP-raamwerk gebruikend, op de volgende 'nieuwe' doelen van het GLB na 2020:

1. Voedselzekerheid;
2. Voldoende inkomen voor agrariërs;
3. Risicomanagement;
4. Rechtvaardige ketens;
5. Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen;
6. Klimaatadaptatie en -mitigatie;
7. Behoud natuur en biodiversiteit;
8. Volksgezondheid;
9. Leefbaar platteland;
10. Innovatie;
11. Werkgelegenheid.

Daarbij hebben de eerste 4 vooral een profit-aspect ('Is het voor agrariërs aantrekkelijk genoeg te blijven produceren?'), de volgende vier 4 een planet-aspect ('Gaat de productie niet te veel ten koste van de natuurlijke hulpbronnen?') en de laatste 3 (of 4 als men het voedselbeleidsaspect naar keten en consument ook wil invullen) een people-aspect ('Kunnen actoren in ketens en op platteland zich

voldoende ontwikkelen?'). Overigens moet bij innovatie aangetekend worden dat het hier zowel innovatie ten behoeve van verduurzaming als innovatie ten behoeve van het versterken van de concurrentiekracht van de sector betreft.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze mogelijke doelen voor het GLB na 2020, zoals die voortvloeien uit de voornoemde benadering van de 3 P's, waarbij we per doel inzoomen op drie aspecten, namelijk:
1. wat het doel inhoudt;
2. wat er zou moeten veranderen binnen de EU om het doel te behalen en
3. welke beleidsmaatregelen daarvoor mogelijk geschikt zouden zijn.

Bij dat laatste punt worden steeds een aantal illustratieve voorbeelden aangegeven met als doel het denken over de inzet van beleidsmaatregelen te stimuleren. Er is geen poging gedaan om tot een uitputtende opsomming te komen. Naast de genoemde voorbeelden zijn dus ook nog andere alternatieven denkbaar dan de hier genoemde.

4.2 Voedselzekerheid

Een van de voornaamste doelen van het GLB zou kunnen zijn een landbouw te bevorderen die bijdraagt aan voedselzekerheid in de EU en in de wereld als geheel. Het thema is hoog op de agenda gekomen toen in 2006 wereldwijd de voedselprijzen begonnen op te lopen en er in 2007-2008 sprake was van een voedselcrisis, met piekende voedselprijzen. Wereldwijd leidde dit tot onrust, in het bijzonder in het Midden-Oosten. Als gevolg van de voedselcrisis begon daar in 2010 de zogenaamde Arabische lente (Arab Spring), die niet alleen leidde tot voedseloproer, maar ook tot politieke instabiliteit, waarvan de gevolgen tot op vandaag voortduren (Egypte, Libië, enzovoort). Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat het strategisch belang van voedsel en voedsel-zekerheid in de EU hoog op de politieke agenda staat.

Een tweede reden om aan voedselzekerheid te werken is de ontwikkeling van de vraag naar voedsel op de langere termijn. Naar verwachting zullen er in 2050 circa 9 miljard mensen op aarde leven, die allen gevoed moeten worden. Niet alleen de bevolking groeit, maar in belangrijke delen van de wereld groeit ook de welvaart (inkomensgroei). Die welvaartsgroei leidt tot een verschuiving in consumptiepatronen, met een toename in de vraag naar dierlijk eiwit (vlees) als belangrijkste gevolg. Hoewel de Europese Unie haar eigen voedselvoorziening goed heeft veilig gesteld en voor veel producten meer dan zelfvoorzienend is, is voedsel-zekerheid niettemin ook een thema voor het GLB. Enerzijds komt op de EU als belangrijke wereldvoedselproducent de vraag af wat haar rol en bijdrage kan zijn om in de wereldwijd toenemende vraag naar voedsel te voorzien. Anderzijds kan de roep om voedselzekerheid worden vertaald naar een aantal afgeleide doelstellingen die dichter bij huis liggen.

Te denken valt dan aan
1. de stabilisering van markten;
2. het garanderen van een regelmatig aanbod van landbouwproducten en
3. de beschikbaarheid van voedsel voor de consumenten tegen redelijke prijzen.

In het GLB kan een scala van maatregelen onderscheiden worden die aan de verbetering van de voedselzekerheid en de daarvan afgeleide doelstellingen kunnen bijdragen. Allereerst is er het klassieke markt- en prijsbeleid, met een focus op de stabilisatie van markten. In het huidige GLB (2014-2020) loopt dat vooral via instrumenten als sociale vangnetten (bescherming tegen extreem lage prijzen door publieke interventie) en steunverlening voor private opslag.
Daarnaast vervullen de directe toeslagen een rol bij de stabilisering van de boereninkomens en dragen zij bij aan een regelmatige productie, ook als er sprake is van schommelende prijzen. Aan het ontvangen van toeslagen door agrariërs zijn randvoorwaarden verbonden (cross compliance en vergroening), waarvan één van de eisen is dat landbouwgrond in goede conditie wordt gehouden en op die wijze beschikbaar blijft voor voedselproductie.

Ten slotte zijn er in het plattelandsbeleid van de EU een aantal arrangementen die bijdragen aan een verbetering van de productiviteit en aan de introductie van innovatie en vernieuwing. Het gaat daarbij met name om maatregelen gericht op een verbeterde benutting van resources (productiviteit), waar bij te denken valt aan maatregelen gericht op bedrijfsontwikkeling (waaronder bedrijfsadvisering), investeringen in duurzame groei, het herstel van agrarisch productiepotentieel in gebieden waar dit is aangetast door natuurlijke calamiteiten, risicomanagement en inkomensstabilisatie, en verbetering van kwaliteit van de producten. Maatregelen in het kader van het plattelandsbeleid (2e pijler van het GLB) zijn vaak regiospecifiek en bedoeld om de voedselproductie in gebieden met natuurlijke handicaps (berggebieden) of andere specifieke situaties (biologische productie, herkomstspecifieke producten) te bevorderen.

Voor wat betreft mogelijke beleidsmaatregelen zou hierbij gedacht kunnen worden aan:

- productgebonden toeslagen op de productie van eiwithoudend veevoer (lupine, erwten enzovoort) teneinde Europa minder afhankelijk te maken van import van veevoer;
- het bevorderen van een dieet van plantaardige producten in plaats van dierlijke producten;
- het inzetten van EIP op innovatie voor meer opbrengst per ha c.q. verbetering van de voederconversie;
- het aanleggen van strategische voorraden (interventie?);
- het opzetten van ‘consumer support’-programma’s, waarbij consumenten uit bepaalde doelgroepen goedkoop toegang tot voedsel krijgen.

4.3 Voldoende inkomen voor agrariërs

Een van de doelstellingen van het GLB na 2020 zou kunnen zijn dat agrariërs in Europa qua inkomen recht hebben op een vangnet. Dat betekent dat hun inkomens niet beneden een bepaald niveau mogen komen. De vraag is hoe dit te realiseren is en uiteraard ook wat het kost. Er zou vanuit dit oogpunt bezien in feite geen geld meer naar niet-actieve boeren in Europa moeten gaan. Ook zou het uitgangspunt kunnen gelden dat er meer EU-geld naar meer boeren gaat (niet 80% van de subsidie naar 20% van de boeren, maar andersom).

De EU zou ervoor kunnen kiezen om ten behoeve van de inkomensondersteuning voor boeren een sociaal beleid te ontwikkelen, wat met name op de kleinere bedrijven in Centraal en Oost-Europa gericht wordt. Een andere ingang voor inkomensondersteuning in de land- en tuinbouw is het specifiek ondersteunen van land- en tuinbouwbedrijven die zich wijden aan multifunctionele landbouwactiviteiten, onder andere om de afstand tussen boer en burger te verkleinen, educatie te bevorderen, ‘local for local’, korte ketens en verbetering van het landschap te versterken. Dat kan de leefbaarheid van en de economische ontwikkeling en werkgelegenheid op het platteland bevorderen. Het is denkbaar om dergelijke bedrijven specifiek te ondersteunen, bijvoorbeeld vanuit het EU-plattelandsbeleid. Een fiscale maatregel hierbij kan verlaging van de belasting op arbeid zijn (Brouwer *et al.*, 2015).

Multifunctionele landbouwbedrijven hebben meestal niet de mogelijkheid of de wil om via schaalvergroting tot een levensvatbaar bedrijf te komen. Een deel van deze boeren lost dat op door inkomen buiten het bedrijf te verwerven. In economisch zwakkere gebieden is dat vaak moeilijk. Deze bedrijven kunnen, met name in gebieden met een bijzonder landschap, een rol spelen bij natuur- en landschapsonderhoud, eventueel in combinatie met eerdergenoemde verbredingsactiviteiten. Het in stand houden van heidegebieden met schapen of begrazing van natuurgebieden met zoogkoeien zouden hiervan voorbeelden kunnen zijn (Jongeneel en Smit, 2013). De ondersteuning dient dan een duidelijk maatschappelijk doel.

Deze insteek lijkt vooral zinvol in gebieden met bijzondere kwaliteiten. In meer grootschalige landbouwgebieden met weinig opties voor en vraag naar verbreding ligt dit beleid minder voor de hand. Daar kan eerder gedacht worden aan verbetering van de bedrijfs- en verkavelings-structuur door kleine bedrijven toe te voegen aan c.q. te integreren met grote, levenskrachtige bedrijven. In dat geval zou de steun van kleine boeren vooral een ‘vertrekpremie’ moeten inhouden. De ondersteuning van kleine boeren zou dus wel lokaal ingevuld moeten worden (Jongeneel en Smit, 2013).

Meer in het algemeen zou voor wat betreft mogelijke beleidsmaatregelen die geschikt zijn voor dit doel gedacht kunnen worden aan:

- Pijler 1-betalingen die het inkomen ondersteunen (basispremie). Mogen niet hoger zijn dan het minimumloon in een bepaalde regio om te voorkomen dat de landbouw te veel arbeid vasthoudt in een toekomst waar er mogelijk behoefte is aan meer arbeidskrachten. Pijler 1-betalingen zouden ook kunnen worden gekoppeld aan de inkomstenbelasting om te zorgen dat geld vooral komt bij zij die het nodig hebben
- Specifieke subsidie voor parttimeboeren c.q. multifunctionele bedrijven
- Producentenorganisaties van kleine boeren relatief bevoordelen
- Specifiek innovatiebudget voor kleinschalige/multifunctionele landbouw.

4.4 Risicomanagement

Risicomanagement is van belang om bij te dragen aan een stabiel inkomen voor agrariërs. In de agrarische sector in de EU zijn verschillende *risicotypes* te onderscheiden namelijk risico's die samenhangen met:

1. Natuur- en weersinvloeden
2. Plant- en diergezondheid
3. Innovatieve investeringen
4. Voedselkwaliteit en -veiligheid
5. Prijs- en daardoor inkomensschommelingen
6. Arbeidsongeschiktheid/pensioen.

Bij steeds toenemende bedrijfsomvang worden deze risico's gemiddeld ook steeds groter. Een groter areaal of grotere veestapel zal meestal met een grotere schade gepaard gaan bij ongunstige weersomstandigheden of een (besmettelijke) ziekte-uitbraak. Daarnaast zal een groter bedrijf, zeker in de eerste tijd na overname of uitbreiding, financieel extra kwetsbaar zijn door grote rente- en aflossingsverplichtingen. Risicomanagement wordt dus steeds belangrijker, daarbij nog in aanmerking nemend dat de Nederlandse land- en tuinbouw sterk exportafhankelijk is en dus gevoelig voor 'gesloten grenzen' (Berkhout *et al.*, 2015a).

Bestaande instrumenten

Voor de categorieën 1 en 5 biedt het huidige GLB de mogelijkheid aan boeren om een onderling fonds op te zetten om zich te verzekeren tegen de gevolgen van plant- en dierziekten, milieu-calamiteiten, en tegen inkomensschommelingen door verstoringen op de markt en extreme weersomstandigheden (Berkhout, 2015b). Voor categorie 3 is de Garantstelling Marktintroductie Innovaties (GMI) land- en tuinbouw in het leven geroepen (Van der Meulen *et al.*, 2015).
De overige categorieën lijken voor dit moment buiten het GLB te vallen, evenals de mogelijkheid om bijvoorbeeld via termijnmarkten of poolconstructies prijsrisico's (andere dan verzekeringsopties bij categorie 5) te beperken.

Bij *categorie 5* (prijs- en inkomensschommelingen) kan vanuit het GLB inkomensverzekering worden gestimuleerd, georganiseerd en/of gesubsidieerd. Voor ondernemers is de afweging voortdurend of ze bepaalde risico's zelf willen en kunnen dragen of dat een verzekering onontbeerlijk is. Immers, het optreden van bepaalde risico's kan tot grote schade en tot financiële problemen leiden, waardoor de continuïteit van het bedrijf in gevaar komt. Aan de andere kant vormen verzekeringspremies een kostenpost die ten koste gaan van het bedrijfsresultaat en met name bij een laag inkomen een onevenredig deel van het besteedbare inkomen kunnen opslokken, althans in de perceptie van de boer of tuinder. Een bijdrage vanuit het GLB kan de drempel verlagen om zich bij een dergelijke verzekering aan te sluiten (Meeuwissen *et al.*, 2008).

Dit laatste geldt ook voor het verzekeren van arbeidsongeschiktheid en pensioen (categorie 6).
Vanuit de gedachte dat het GLB de Europese boeren en tuinders moet stimuleren meer marktgericht te opereren, ligt het wellicht niet voor de hand dat de EU een grotere rol zal gaan spelen bij het verzekeren of anderszins beperken van risico's. Vanuit de doelstellingen voor voedselzekerheid en plattelandsbeleid kan het evenwel toch een overweging zijn om, bij aangetoonde maatregelen op het

terrein van risicobeperking, oogst-, dier- en inkomensverzekeringen te ondersteunen[3]; dergelijke verzekeringsvormen worden in de EU nog relatief weinig toegepast in tegenstelling tot bijvoorbeeld Canada en de VS (Van Asseldonk *et al.*, 2013).

Mogelijke nieuwe instrumenten
Verzekeringen zijn in dit verband niet het enige bruikbare instrument. Risicoafdekking op termijnmarkten, via poolsystemen of via spreiding van afzetmomenten kunnen, al dan niet in combinatie, ingezet worden. Advisering of subsidies in deze richting kunnen agrariërs helpen om zich deze materie eigen te maken en dergelijke instrumenten in te zetten of in te huren. Ook subsidies in opslagcapaciteit kunnen hierbij een rol spelen, zodat men minder afhankelijk wordt van prijsniveaus ten tijde van de oogst (levering af land).[4] Het aanhouden van voldoende eigen vermogen is ook een belangrijke managementmaatregel. Een eerste stap kan zijn een risicobarometer in te vullen, zodat naar voren komt welke risico's in verhouding groot zijn. Zie bijvoorbeeld de Risicobarometer Akkerbouw[5] en de Risicobarometer Veehouderij[6] van LEI Wageningen UR.

De EU-lidstaten kunnen ook hun belastingsysteem afstemmen op de actuele opbrengst- en inkomensniveaus van de ondernemers in de diverse land- en tuinbouwsectoren. Als de belastingaanslag proportioneel is met het inkomen uit bedrijf in het jaar waarin de aanslag betaald moet worden, verkleint dat het risico op betalingsachterstanden in met name 'slechte' jaren. In belastingsystemen met progressieve tarieven kan een systeem van middeling worden gehanteerd. In- en exportcontroles en andere instituties (NVWA) ten behoeve van voedselkwaliteit en -veiligheid zullen zeker blijven bestaan, maar mogelijk is extra inzet nodig gezien de grote verschillen tussen Noord- en West-Europa enerzijds en Zuid- en Oost-Europa anderzijds. Het nastreven van een 'level playing field' is vooral voor Noord-Europese bedrijven een kwestie, omdat ze met een hoge kostprijs en grote exportafhankelijkheid te maken hebben. Het strenger toepassen van kwaliteits- en voedselveiligheidseisen in/voor Zuid- en Oost-Europese landen in het kader van een na te streven van een gelijk speelveld kan evenwel een keerzijde hebben, namelijk dat juist die landen de vinger leggen bij de grotere intensiteit in Noord- en West-Europa, met de consequenties daarvan voor natuur, milieu, leefomgeving en landschap.

4.5 Rechtvaardige ketens

Zowel in Nederland als in de EU speelt in toenemende mate de discussie over de geringe macht van de primaire producenten in de keten. Geconstateerd wordt allerwegen dat die de afgelopen decennia sterk afgenomen is en dat heeft volgens velen ook gevolgen gehad voor de prijs die de primaire producenten voor hun producten krijgen. Deze wordt in toenemende mate bepaald door een beperkt aantal ketens van grote supermarkten. Daarom klinkt in heel Europa de roep om rechtvaardige ketens, waarin de primaire producten die prijs voor hun producten krijgen die recht doet aan de kostprijs en de inspanningen die politiek en maatschappij van ze vereisen.

Er zijn in politiek en maatschappij een aantal ontwikkelingen gaande die leiden tot vragen om ketenverkorting en ketenomkering. Zo zien we wereldwijd een toenemende trend dat meer mensen voedsel uit langere ketens proberen te vermijden en vaker iets kopen wat dichter bij huis wordt geproduceerd. Boerenmarkten en groentenabonnementen zijn in opkomst, maar ook supermarkten profileren zich steeds meer met boeren uit de regio en restaurants kopen direct in bij de boer. Voedingsbedrijven kopen hun grondstoffen steeds minder in op anonieme markten en steeds meer via bekende toeleveranciers. Deze trend heeft onder andere te maken met (gepercipieerde) gezondheidsvoordelen van versketens, maar ook met (gepercipieerde) milieuproblemen die (zouden) samenhangen met het transport van voedsel van verre (*food miles*). Daarnaast spelen vragen over

[3] Waarbij een randvoorwaarde is dat de premieverlaging bij de agrariërs terechtkomt en niet bij intermediaire partijen zoals verzekeraars of adviseurs (Smit *et al.*, 2014).
[4] Er is een gevaar dat dergelijke maatregelen als staatssteun gezien worden, wat niet geoorloofd is.
[5] www.wageningenur.nl/nl/show/Risicobarometer-voor-akkerbouwers.htm
[6] www.wageningenur.nl/nl/show/Risicobarometer-voor-melkveehouders.htm

arbeids- en milieuomstandigheden of een eerlijke verdeling van schaarse grondstoffen ter plaatse (bij import) een rol.

Ook is er een (gepercipieerd) gebrek aan transparantie in de keten. Producenten- en consumentenorganisaties wijzen steeds op de afnemende geloofwaardigheid van gevestigde instituties, zowel van bedrijven en certificerende instanties, als ook overheden en controlerende instanties (zoals bijvoorbeeld bij de EHEC-crisis of de paardenvleesaffaire bleek). Het Nederlandse exportmodel is gebaseerd op een grenzeloos vertrouwen in de instituties die binnen Europese en internationale handel reguleren (kwaliteit, voedselveiligheid, financiering). Deze instituties blijken niet altijd goed te werken of worden zelf speelbal van particuliere sentimenten en belangen. Daarom is er een toenemende behoefte aan tegenwicht tegen de grote belangen die de ontwikkelingen die de keten beheersen en bepalen. Dat tegenwicht komt zowel van consument als primaire producenten. Consumenten kiezen steeds vaker voor producten uit korte ketens en primaire producenten verenigen zich in productenorganisaties om gezamenlijk een vuist te kunnen maken tegen de andere ketenpartijen waar zij mee te maken hebben.

Dit alles betekent, mede gezien het verdienmodel van de primaire sector, dat ketenomkering en -verkorting een steeds belangrijkere gaan rol spelen. Bij ketenverkorting gaat om het verminderen van het aantal schakels tussen producent en consument. Dit betekent allereerst een mogelijke verbetering van de ketenmarge voor de overgebleven schakels in de keten. Maar het betekent ook een meer overzichtelijke keten, waarbij duidelijker is waar het product vandaan komt, onder welke voorwaarden het is geproduceerd, verwerkt en gedistribueerd, en welke partijen een rol speelt in de waardeketen. Dit geldt vooral voor de versketens (rechtstreekse levering aan supermarkten en/of aan eindconsumenten), maar in toenemende mate zien we dit ook optreden in ketens van bewerkte producten (bijvoorbeeld de fritesindustrie koopt rechtstreeks in bij de boer).

Om met name deze laatste ontwikkeling te stimuleren zou het GLB zich kunnen richten op het ondersteunen van primaire producenten die zich organiseren in nieuwe coöperaties en producentenorganisaties. Zij zouden vanuit het GLB ook ondersteund kunnen worden bij het zoeken naar en het vormgeven van nieuwe verdienmodellen. Voor wat betreft beleidsmaatregelen die dit zouden kunnen ondersteunen zou onder andere gedacht kunnen worden aan:

- toeslagen bij voorkeur uitbetalen via producentenorganisaties;
- GMO-toeslagen (Gemeenschappelijke Markt Ordening) met name beschikbaar stellen voor producentenorganisaties;
- investeringssteun voor producentenorganisaties;
- het bevorderen van transparantie in de keten.

4.6 Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (milieu)

Door de landbouw worden natuurlijke hulpbronnen als bodem en water uitgeput en/of verontreinigd bij te intensieve of overproductie. Emissies van nutriënten naar lucht en water veroorzaken eutrofiëring van habitats en ecosystemen. Intensivering van de landbouw heeft vaak negatieve effecten op de bodemstructuur en kwaliteit, wat veelal leidt tot vermindering van de hoeveelheid organische stof in de bodem, vervuiling van het grondwater en minder productieve grond. Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen waarborgt de productiviteit van landbouwgrond op lange termijn en is daarmee ook relevant voor de voedselzekerheid op de lange termijn.

Het is van belang dat de landbouw in Europa investeert in beter bodembeheer, het op peil houden van de bodemvruchtbaarheid en het zo veel mogelijk sluiten van de nutriëntenkringlopen op regionaal niveau. Daarnaast is het van belang dat negatieve externaliteiten zoals emissies van bestrijdingsmiddelen en nutriënten naar de lucht en grond- en oppervlaktewater geminimaliseerd worden. Ten slotte moet zo efficiënt mogelijk omgegaan worden met het gebruik van water, voor beregening of andere doeleinden. Uiteindelijk moet de landbouw toe naar een duurzame zorg voor het agro-ecosysteem, waarbij de bodem, als zijnde het natuurlijk kapitaal onder het agrarisch bedrijf, centraal staat.

Mogelijke beleidsmaatregelen om aan dit doel tegemoet te komen zijn:
- een verplichting voor agrariërs om jaarlijks een duurzaamheidsverslag te maken;
- een specifieke beloning voor agrariërs die deelnemen aan gecertificeerde duurzaamheidsschema's (Foqus Planet, Veldleeuwerik, weidemelk, slow food, regionale producten, enzovoort);
- het definiëren en uitwerken in beleid van milieu- c.q. biodiversiteitsopgave op gebiedsniveau (vergelijk discussie over agrarisch natuurbeheer);
- een Europees investeringsprogramma voor het saneren en verplaatsen van de intensieve veehouderij uit West-Europa: deel van de intensieve veehouderij in Europa koppelen aan bodems waar veevoer wordt geproduceerd en niet rond de havens (Peel, Bretagne) waar het deels door prikkels uit het oude landbouwbeleid is gevestigd;
- een specifieke beloning voor milieumaatregelen c.q. duurzaamheidscertificaten, bijvoorbeeld via bevoordeling plantaardige productie ten opzichte van dierlijke productie, sluiting van kringlopen, overeenkomsten tussen koppelbedrijven in de regio.

4.7 Klimaatmitigatie en -adaptatie

Door de klimaatverandering zal de landbouwsector in de EU zowel moeten bijdragen aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen als aan het ontwikkelen van productiesystemen die voldoende veerkrachtig zijn om zich aan te passen aan het veranderende klimaat. De landbouw draagt bij aan de klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen: onder andere via methaan geproduceerd door vee en emissies van landbouwgronden (veen). De landbouwsector moet de emissies van zowel CH_4 als CO_2 verminderen en ook zorgen dat bodemkoolstof zo veel mogelijk wordt vastgelegd in de bodem. Daarnaast veroorzaakt de vraag naar de productie van hernieuwbare energie en biobrandstoffen een toenemende druk op het landgebruik, zowel door de productie van biobrandstoffen als door afwentelingseffecten. Ten slotte zal de klimaatverandering verschuivingen in de ecosystemen veroorzaken. Landbouwsystemen moeten voldoende veerkrachtig zijn om deze verschuivingen op te kunnen vangen zonder aan productiviteit te verliezen. Het COP21-klimaatsverdrag dat in december 2015 in Parijs is uit onderhandeld onderstreept de opdracht tot het voeren van klimaatbeleid, ook voor de landbouw, zeker wanneer dat zonder gevaar voor de voedselvoorziening kan.

Daarom moet de landbouw in de EU investeren in mitigatie en adaptatie van de klimaatverandering. Mitigatie is mogelijk door de reductie van de emissie van CO_2 en andere broeikasgassen. Adaptatie is mogelijk door te streven naar andere landbouwsystemen, zoals bijvoorbeeld Climate Smart Agriculture. Voor wat betreft mogelijke beleidsmaatregelen om aan dit doel tegemoet te komen zou onder andere gedacht kunnen worden aan:
- Cross Compliance, i.c. het linken van inkomenstoeslagen aan deelname aan duurzaamheids-projecten van de toeleverende en verwerkende industrie waarin klimaatdoelstellingen opgenomen zijn;
- een Europees investeringsprogramma voor aangepast landgebruik (via innovatie dan wel extensivering) daar waar veranderde klimaatomstandigheden verwacht worden;
- verplichte handel in emissierechten voor met name grotere landbouwbedrijven;
- het stimuleren van mitigatie- en adaptatiestrategieën van boeren via subsidies voor innovatieregelingen.

4.8 Behoud natuur en biodiversiteit

Punt van aandacht voor de EU-landbouw is de voortgaande achteruitgang van de aan agrarische gebieden gebonden biodiversiteit in Europa. Die achteruitgang is het grootst in de intensiever gebruikte landbouwgebieden in het druk bevolkte noordwesten van de regio. Zo zijn daar de populaties van boerenlandvogels de afgelopen decennia sterk afgenomen en bijen en vlinders worden ernstig in hun voortbestaan bedreigd. Het cultuurlandschap in veel Europese regio's verschraalt door schaalvergroting en het verdwijnen van landschapselementen. Hierdoor verliest het landschap het vermogen om bepaalde ecosysteemdiensten te verlenen zoals een aantrekkelijk landschap voor

recreatie, maar ook diensten die van direct belang zijn voor het functioneren van het agro-ecosysteem zoals als bestuiving, windkering, plaagbestrijding enzovoort. Zorg voor natuur en biodiversiteit is dus belangrijk voor de 'licence to produce' van de landbouw in de EU.

Het EU-landbouwbeleid zou daarom meer gebaseerd kunnen worden op het begrip natuur-inclusiviteit, zoals dat in de *Rijksnatuurvisie* uit 2014 beschreven wordt. Dat wil zeggen dat in alle beleidsmaatregelen rekening gehouden wordt met het feit dat natuurbehoud waar mogelijk een integraal onderdeel is van de agrarische bedrijfsvoering. Ook kan er in het kader van het EU-beleid meer aandacht besteed worden aan het behoud en beheer van marginale graslanden, inclusief de bijbehorende biodiversiteit.

Mogelijke beleidsmaatregelen om aan dit doel tegemoet te komen zijn onder andere:
- specifieke beloningen voor agrariërs voor prestaties inzake natuur en biodiversiteit;
- contracten tussen regionale c.q. nationale overheden en collectieven van boeren over het produceren van ecosysteemdiensten, inclusief het realiseren van natuurdoelstellingen;
- inkomenstoeslagen koppelen aan prestaties op het gebied van biodiversiteit (cross-compliance, vergroening);
- het stimuleren van innovatie ten behoeve van natuurinclusieve landbouw.

4.9 Volksgezondheid

In haar advies *Naar een voedselbeleid* (2015) pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een transitie van landbouwbeleid naar voedselbeleid. De WRR constateert dat het karakter van de voedselproductie en -consumptie in ons land in de afgelopen decennia ingrijpend is veranderd. De land- en tuinbouwproductie is vergaand geïntensiveerd, geïndustrialiseerd en geglobaliseerd. De machtsverhoudingen in de ketens zijn de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd, waardoor de invloed van producent en consument op de productie en consumptie van voedsel afgenomen is. Eetpatronen zijn ingrijpend gewijzigd en er is wereldwijd een ontwikkeling te constateren naar meer samengestelde producten, alsmede een toegenomen consumptie van suiker, vlees en zuivel.

Aan de andere kant is in de maatschappij ook een toegenomen belangstelling voor voedsel te constateren, mede op basis van de toegenomen belangstelling van burgers en consumenten voor hun gezondheid. Er is momenteel veel aandacht van pers, publiek en politiek voor zaken als overgewicht, obesitas en voedselgerelateerde chronische ziekten.

De WRR doet de aanbeveling om de belangen die rond voedsel spelen beleidsmatig veel meer integraal te behandelen en daarbij focus aan te brengen langs de lijnen volksgezondheid, ecologische houdbaarheid en robuustheid. Het kabinet vertaalt dit in haar reactie op het WRR-advies (Kamerbrief DGAN-PAV/15137370) onder andere naar de inzet om binnen het GLB ook gezondheidsoverwegingen mee te nemen, maar ook een beter beleid voor de productie van gezondere producten in de hele productieketen. Daarmee wordt een beweging ingezet van landbouwbeleid naar voedselbeleid, maar ook naar volksgezondheid als een van de doelstellingen van het GLB.

De vraag is dan wat er in Europa moet veranderen om volksgezondheid een rechtmatige plaats te geven in het EU-beleid. Dit omdat het GLB zich veelal op boeren of plattelandsbewoners richt en minder op de voedingsindustrie of consumenten (hoewel er uitzonderingen zijn zoals schoolfruit programma's). Daardoor past beleid rond bijvoorbeeld antibiotica of zoönosen (one health concept) makkelijker binnen GLB dan ondersteuning van consumenten in een levensstijl die obesitas voorkomt. Mogelijke aandachtspunten daarbij zijn:
- minder consumptie van (rood) vlees, zuivel, koolhydraten en suiker
- verminderen van risico's van zoönosen, houden van dieren ver weg van de stedelijke centra c.q. verplaatsen van een deel van de dierlijke productie uit bijvoorbeeld Nederland en Vlaanderen naar Centraal Europa c.q. bedrijventerreinen
- minder gebruik van antibiotica in de Europese veehouderij
- reductie van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen.

Mogelijke beleidsmaatregelen om dit doel te realiseren zijn onder andere:

- het instellen van een fonds voor calamiteiten waar regio's een beroep op kunnen doen bij plant- en dierziekten (inclusief vooraf vastgestelde criteria);
- het inzetten van voorlichting omtrent volksgezondheid aan boerenbedrijven en het specifiek subsidiëren van netwerken van agrariërs die zich hierop willen richten vanuit het European Innovation Partnership (EIP);
- het opzetten van een Europees sanerings- en investeringsschema om een deel van de kalvermesterij en varkenshouderij vanuit intensieve regio's (regio's met een hoge veedruk) te verplaatsen naar extensieve regio's. Dit om transport en insleep van dierziekten zoveel mogelijk te voorkomen.

4.10 Leefbaar platteland

Leefbaar platteland is een breed begrip, waar verschillende doelen onder kunnen vallen, afhankelijk van de regio. Het platteland van de EU is immers zeer divers,[7] evenals de problemen waar regio's mee worstelen en de mogelijkheden om deze aan te pakken. In de kern gaat het bij leefbaar platteland om het aantrekkelijk houden van het platteland als woon- en werkplaats. Dat vereist - naast voldoende werkgelegenheid binnen de arbeidsmarktregio waarvan het gebied deel uitmaakt - bijvoorbeeld een goed voorzieningenniveau (school, winkels, mogelijkheden om te sporten, kinderopvang, enzovoort), maar ook goede infrastructuur (waar tegenwoordig ook toegang tot snel internet bij hoort) en/of openbaar vervoer.[8]

De mechanisering als gevolg van technologische ontwikkelingen in combinatie met een afname van het aantal bedrijven door schaalvergroting, zijn de belangrijkste redenen dat de primaire agrarische sector veelal niet meer de belangrijkste bron van werkgelegenheid is in veel plattelandsgebieden. Afhankelijk van de situering van de regio (meer of minder in de periferie), de kwaliteiten van de regio (meer/minder aantrekkelijk voor alternatieve werkgelegenheid zoals toerisme) en de actoren in de regio (wel of niet iemand die het voortouw neemt in de aanpak van projecten/problemen) kan de achteruitgang in de agrarische werkgelegenheid in meer of mindere mate worden opgevangen.

De vraag is wat er in het GLB moet veranderen om een leefbaar platteland als doelstelling een rechtmatige plaats te geven in het EU-beleid. Mogelijke aandachtspunten zijn het inzetten van structuurfondsen en het gericht inzetten van LEADER-projecten. Mogelijke beleidsmaatregelen zijn dan onder andere:

- subsidies/contracten voor agrariërs die zich richten op landschapsonderhoud
- het belonen van ecosysteemdiensten door (groepen van) agrariërs
- het ondersteunen van 'operationele' groepen van agrariërs via het EIP-programma
- het verder uitbouwen en financieren van het LEADER-programma.

---

[7] Het is gebruikelijk om het platteland van de EU op basis van de bevolkingsdichtheid in te delen in drie type zones: *predominantly urban*, *predominantly rural* en *intermediate*. Op basis van deze indeling woont 42% van de EU-bevolking in voornamelijk stedelijk gebied en 35% in intermediaire gebieden. Wordt echter onderscheid gemaakt tussen de 'oude' EU-15 en de 'nieuwe' EU-13, dan is er een groot verschil tussen beide. In de EU-15 woont de meerderheid van de bevolking in overwegend stedelijk gebied, in de EU-13 woont de meerderheid in overwegend ruraal gebied.

[8] Naast deze sociaaleconomische invalshoek, is ook een milieu-invalshoek mogelijk; een regio die niet meer leefbaar is vanwege bijvoorbeeld het risico op overstromingen of vanwege ernstige vervuiling. Dit is in de EU niet aan de orde. Wel aan de orde is verwaarlozing/onbeheerd laten van grond als gevolg van het wegtrekken van de bevolking. Vanuit de optiek van *land management* kan dit een probleem zijn; dit wordt hier verder niet behandeld.

4.11 Innovatie

Innovatie is één van de speerpunten van het huidige Nederlandse kabinet, maar ook van de Europese Commissie. Nederland is een belangrijke voedselproducent en exporteur in Europa, een positie die mede is te danken aan innovaties in de hele agrokolom. Hierbij kan het gaan om 'echte' innovaties, waarbij sprake is van een eerste introductie of ingebruikname, om (technische) vernieuwingen die door de bedrijven zelf als een aanzienlijke verbetering van het bedrijf worden gezien of om producten die voor het bedrijf nieuw zijn. Bij productinnovaties gaat het om de introductie van nieuwe producten, zoals nieuwe soorten bloemen en planten, nieuwe smaaktomaten of streekproducten. Een nieuwe plantmachine of een innovatieve voerschuif-robot, zijn voorbeelden van procesinnovaties. Soms gaan product- en procesinnovaties samen, bijvoorbeeld als een pluimveehouder een sterker kuiken gebruikt dat beter groeit of als een nieuwe kleinbladige komkommerplant wordt gebruikt. Kostenbesparing en verbetering van de productkwaliteit gaan zo soms hand in hand. Naast product- en procesinnovaties zijn er ook vernieuwingen in organiseren en verkopen, zoals nieuwe business modellen voor bijvoorbeeld korte ketens of voor financiering. En er zijn sociale innovaties, waarbij ook vernieuwingen in het maatschappelijke en overheidsdomein aan de orde zijn (bijvoorbeeld vernieuwingen in de gezondheidszorg zoals zorglandbouw).

In de meeste gevallen zijn het de agrarische ondernemers zelf die het initiatief nemen tot een innovatie. Bij productinnovaties spelen ook toeleveranciers en collega-ondernemers een belangrijke rol als initiatiefnemer. Nieuwe producten worden veelal door boeren en tuinders zelf ontwikkeld, bij de procesinnovaties is dat minder het geval. In sommige gevallen worden aparte ondernemingen opgericht door boeren en tuinders om innovaties te ontwikkelen, vooral met het oog op risicospreiding.

De meeste innovaties worden ingevoerd om meerdere redenen. Verlaging van de kostprijs in het algemeen blijft een belangrijk doel. In veel gevallen speelt vervanging of uitbreiding van productiemiddelen een belangrijke rol, waarmee duidelijk wordt dat ondernemers innovatie en vernieuwing vaak als een integraal onderdeel zien van de investeringscyclus en de bedrijfsgroei. Arbeidsbesparing en verbetering van de arbeidsomstandigheden zijn belangrijke redenen om de productieprocessen te vernieuwen, evenals verlaging van het energiegebruik (kostenbesparing in met name de glastuinbouw) en verbetering van de milieuprestaties. Relatief veel vernieuwingen in de veehouderij hebben momenteel te maken met dierenwelzijn en diergezondheid.

In de agrarische sector komen relatief meer procesinnovaties dan productinnovaties voor. Hoewel procesinnovaties zeker belangrijk zijn - ook voor verbetering van de milieuprestaties, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden - zal het voor primaire bedrijven in de toekomst steeds belangrijker worden om daadwerkelijk toegevoegde waarde voor afnemers en consumenten te leveren. Product- en marketinginnovaties spelen daarbij een grote rol. Op kostprijs concurreren is en blijft een hard gevecht, en klantenbinding door kwaliteit, niches, service en samenwerking is een manier om de concurrentiekracht duurzaam te verbeteren. Natuurlijk zijn hiervoor de mogelijkheden in de ene sector groter dan in de andere, maar de afgelopen jaren is wel een beweging zichtbaar naar productinnovaties. Via streekproducten, tussensegmenten, merken en duurzame ketenrelaties gebaseerd op snelheid en service proberen ondernemers een niche voor zichzelf te creëren.

Innovatie is van strategisch belang voor agrarische bedrijven en bedrijven in de keten. Innovatie is echter ook een belangrijke voorwaarde voor een goede voedselvoorziening binnen veranderende maatschappelijke randvoorwaarden. De agrosector in Nederland kan worden geduid als een kennisintensieve sector. Kennis is een belangrijke drijvende kracht achter de innovatie in de Nederlands agrosector. Bedrijfsleven, overheid en de kennisinstellingen zijn daarom van oudsher sterk met elkaar verbonden. Het vroegere OVO-drieluik waarbij (publiek) onderzoek via voorlichting bij de primaire bedrijven en onderwijs werd verspreid, is echter grotendeels verdwenen en langzamerhand overgegaan in *de Gouden Driehoek.* Dit drieluik functioneert vanuit dezelfde doelstellingen, maar heeft een veel sterkere private inbreng in publiek-private samenwerkingen in convenanten en innovatieprogramma's als Food & Nutrition Delta. De innovatie op boerderijniveau wordt geacht hier veel meer te verlopen via de grote bedrijven in de toelevering en voedselverwerking die belang hebben bij innovatie op boerderijniveau.

De agrofoodsector is bij uitstek een sector die meer en meer te maken heeft met maatschappelijke randvoorwaarden, zoals dierenwelzijn, klimaatneutraal en dergelijke. De opgave om op duurzame wijze voldoende voedsel te produceren, waarbij ook de kosten en baten evenwichtig worden verdeeld, vergt een systeeminnovatie op vele fronten. Systeeminnovaties zijn bij uitstek complexe veranderingsprocessen, die zowel technische, organisatorische en marktinnovatie vragen en waarbij interactie tussen ondernemers, beleid en maatschappij belangrijk is. Waar in het verleden de primaire sector de belangrijkste vertegenwoordiging van het bedrijfsleven in de gouden driehoek was, is dit het laatste decennium drastisch veranderd. Een breed scala aan bedrijven uit de hele keten, maar ook ngo's, participeert nu in de driehoek.

Wat er moet veranderen in de Europese landbouw om innovatie meer de ruimte te geven is het stimuleren van experimenteren door boeren, grootschalige adoptie van ICT, ook om duurzaamheid te managen (precisielandbouw), meer co-creatie tussen consumenten en producenten voor inclusive growth, onder andere via short supply chains, inzetten op Big Data en het creëren van ruimte om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen. Als mogelijke beleidsmaatregelen hiervoor kunnen onder meer gezien worden:

- de inzet van het EIP voor innovatie ten aanzien van meervoudige benutting landbouwproducten en voor samenwerking tussen ondernemers en het opzetten van kenniskringen ten behoeve van innovaties;
- investeringssteun voor innovatieve bedrijven;
- garantstelling investeringen in innovaties.

4.12 Werkgelegenheid

Het is naar verwachting anno 2020 nog altijd een topprioriteit van de EC om de economische groei in de EU aan te zwengelen en de werkgelegenheid te laten groeien. De trend in de agrosector is dat - dankzij technische ontwikkelingen die duurdere arbeid vervangen door machines - de arbeidsbehoefte in de gehele keten daalt. In de periode 2000-2012 daalde de werkgelegenheid in de primaire landbouw met gemiddeld ruim 3% per jaar in de EU.[9]

De vraag is wat er in Europa moet veranderen om werkgelegenheid in de agrosector een rechtmatige plaats te geven in het EU-beleid. In periode volgend op de bankencrisis lag de nadruk in het macro-economisch beleid op het gezond maken van de financiële sector; op bezuinigen en op het doorvoeren van fundamentele hervormingen (onder andere pensioenen en uitkeringen) om de groei weer op gang te brengen. De eerste tekenen dat dit zijn vruchten begint af te werpen zijn er; hoewel de groeivooruitzichten in heel Europa als gevolg van een zwak investeringsklimaat en een hoge werkloosheid nog te wensen overlaten, zijn deze op korte termijn wel verbeterd.

Mogelijke aandachtspunten voor het GLB zouden hierbij kunnen zijn:

- meer lokale verwerking van producten op het platteland in plaats van transport naar verder gelegen verwerking in de buurt van havens (zal per product verschillend ingevuld worden);
- bedrijfsovernames bevorderen;
- het stimuleren van korte ketens;
- het ondersteunen van producentenorganisaties.

De vraag is dan welke mogelijke beleidsmaatregelen er vanuit het GLB genomen kunnen worden zijn om dit doel te realiseren. Gedacht kan worden aan:

- pijler 1-gelden binden aan arbeidsplaatsen in plaats van hectares zodat de rol van mechanisering, robotisering en schaalvergroting niet bevorderd wordt;
- pijler 1-gelden differentiëren tussen arbeidsextensieve en arbeidsintensieve producten (re-coupling);
- de installatiepremie voor jonge boeren zo hoog mogelijk maken.

[9] EU Agricultural Briefs, No 8, July 2013, How many people work in agriculture in the European Union?

5 Beschrijving toekomstscenario's en hun gevolgen voor het GLB

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de mogelijke doelen beschreven voor het GLB na 2020.
Dit hoofdstuk verkent hoe de wereld zich de komende jaren zou kunnen ontwikkelen, en wat dat zou kunnen betekenen voor de ontwikkeling van het GLB. De basis voor deze verkenning zijn een drietal scenario's die ontwikkeld in de zogenaamde SCAR-AKIS-studie (SCAR, 2015). In deze SCAR-studie worden drie mogelijke toekomstbeelden beschreven voor de ontwikkeling van het agrarische kennis- en innovatiesysteem (AKIS) in Europa, namelijk een *High-Tech*-scenario, een *Self-Organisation*-scenario en een *Collapse*-scenario. De scenario's richten zich op de uitdagingen waarmee het AKIS te maken krijgt voor de periode tot 2030, mede op basis van agrarische trends die zijn doorgetrokken tot 2050. In dit hoofdstuk worden de AKIS-scenario's in onze eigen woorden beschreven, aangevuld met een paragraaf over de gevolgen die de beschreven AKIS-wereld heeft voor het GLB. De scenario's bieden zo stof tot nadenken over de vraag of en hoe de doelen zoals deze in hoofdstuk 4 zijn beschreven, zijn te realiseren gegeven de onzekere toekomst. Deze laatste vraag, de confrontatie tussen de mogelijke toekomst en de gewenste doelen van het GLB, komt nader aan de orde in hoofdstuk 6.

5.2 Scenario High-Tech

Het *High-Tech*-scenario staat voor een wereld die wordt gedomineerd door grote multinationals en geavanceerde technologie (ICT, robotica, genetica). Het scenario wordt gekenmerkt door globalisering, wijdverbreid gebruik van onbemande voertuigen, contractteelt en outsourcing, en door een grote stedelijke bevolking. De Europese instellingen zijn sterk, de nationale regeringen zijn zwak. In het algemeen is het een rijke samenleving, maar de ongelijkheid leidt tot bezorgdheid. Met behulp van technische oplossingen zoals precisielandbouw en GGO zijn problemen rondom duurzaamheid grotendeels opgelost.

Maatschappij en landbouw
Als gevolg van het opheffen van belemmeringen voor de globalisering door middel van vergaande internationale afspraken, de trend van big data in ICT en patenten op agrarische organismen in de genetica, domineren grote multinationale bedrijven met enorme rijkdommen en invloed op de voedselketen en de voedselproductie. Multinationale retailers zijn ook dominant. Private technologie is nu een van de belangrijkste drijfveren van innovatie in de samenleving. Veel aandacht en middelen gaan naar ketenmanagement, en het gebruik van drones en robots, gerund door multinationals. Europese gezinsbedrijven zijn in omvang toegenomen en gespecialiseerde mkb's geworden die op contract werken voor de multinationals in de voedselketen. Non-gouvernementele pressiegroepen hebben via de angst van multinationale bedrijven voor een slechte reputatie een middel in handen om publieke waarden op de agenda te houden. Sociale media spelen hier en belangrijke rol bij als nieuwe publieke schandpaal.

Nieuwe technologische innovaties (in het bijzonder in ICT door bedrijven met een massaproductie van sensoren, maar ook door bedrijven als IBM en Google met big data deskundigheid en met GGO's) hebben de problemen van duurzaamheid opgelost en zijn de basis voor een bloeiende bio-economie-industrie, die voedsel biedt voor velen en input voor de chemische industrie. Na een aantal crises heeft de Europese Unie zich ontwikkeld tot een politieke eenheid genaamd de Verenigde Staten van Europa (VSE). Als zodanig biedt de VSE met haar mededingingsbeleid een serieus tegenwicht aan de grote multinationals. Het federale karakter van de EU heeft de bevoegdheden en het bereik van de nationale staten beperkt. Maar de instellingen van de VSE hebben ook een beperkte invloed - ze zijn

meer volgend en corrigerend dan sturend richting de machtige bedrijven. Sociale ongelijkheid leidt tot zorgen in een maatschappij die gemiddeld rijk is, maar de verschillen groot zijn.

Extreme bezuinigingen op de openbare financiën, liberalisering en deregulering van de handel hebben dit proces aangewakkerd. Het proces van internationalisering heeft boeren en boerencoöperaties gedwongen om ofwel groot te groeien of te integreren met multinationals, en zich grootschalig toe te leggen op hoogtechnologische productie. Grote coöperaties zijn beursgenoteerd om kapitaal aan te trekken voor dit proces van internationalisering. Informatie is gecentraliseerd op een aantal machtige websites (zoals Alibaba en Facebook), en de handel vindt plaats op verre markten. Er is veel aandacht voor optimale logistiek en de uitwisseling van beste praktijken. 'Vreemd voedsel', zoals kweekvlees of insecten, is geaccepteerd. Algen en insecten zijn gemeengoed. Deze hightech-gedreven maatschappij biedt de massa voldoende en goedkoop eten. Vanwege de aanzienlijke sociale ongelijkheid in de samenleving, heeft het GLB een voedselbonnenprogramma goedgekeurd.

De dominante verdienmodellen worden gelegitimeerd met gecertificeerde en beschermde etiketten. Foodservice bedrijven, zoals McDonald's, hebben contracten met zeer gespecialiseerde boerderijen en fabrieken, verspreid over verschillende regio's over de hele wereld. Hun contractpartners zijn meestal coöperaties van agrariërs of van verwerkende bedrijven, maar ook overheden die gebonden zijn aan langetermijncontracten. Groenten worden geteeld in volautomatische plantenfabrieken, vaak in combinatie met dierlijke productie, zoals die van insecten, kip en paddenstoelen om de kringloop te sluiten (onder andere in 'verticale boerderijen'). Bedrijven produceren in vele landen en profiteren van wereldwijde marketing, *branding* en eigendomsrechten. Er is meer dan genoeg voedsel voor iedereen. Verse producten worden in ieder stad in volautomatische verticale boerderijen geproduceerd. Een groot deel van de bulkproductie vindt plaats in de Oekraïne, Rusland en Afrika, ook voor de armen in Europa. Precisielandbouw en goedkoop transport, evenals lokale 3D-printing (bijvoorbeeld van onderdelen voor machines), hebben geholpen om de problemen van de heterogene landbouwgronden in Afrika op te lossen.

Politiek: scala aan private arena's en instellingen

Een groot deel van de beslissingen komt tot stand in een scala aan internationale en zelfs mondiale fora en instellingen. De nationale parlementen bestaan nog steeds, maar hun invloed is beperkt en overheden worstelen met de publieke bezuinigingen. Grootschalige effecten op het gebruik van land, zee en lucht worden vaak met succes buiten de politiek gehouden en toch opgelost. Zo is de Noordzee bijvoorbeeld grotendeels geprivatiseerd en geïndustrialiseerd voor de productie van energie, aquacultuur en algen. Maar soms zijn landgebruik en toegang tot land en middelen nog steeds inzet van een geschil. Conflicten ontspruiten aan omstreden juridische gevolgen van bijvoorbeeld het eigendom van genetisch gemodificeerde gewassen of dieren. Uitbarstingen van conflicten en crises leiden ertoe dat bedrijfsleven en overheden elkaar de schuld toeschuiven; sociale media platforms die een scala aan interactieve instrumenten bieden voor dialoog, spelen een belangrijke rol in het oplossen van de conflicten. Aanhoudende ruzies worden vaak opgelost door middel van particulier georganiseerde geschillenbeslechting (zoals Round Tables), onder verwijzing naar de langetermijncontracten of vérstrekkende internationale afspraken over bijvoorbeeld intellectuele eigendomsrechten. NGO's spelen een belangrijke rol in dit proces.

De voedingsmiddelenindustrie, toeleverende bedrijven en retailers voeren hun eigen privaat-rechterlijke toezicht en controle uit op de toeleverende agrariërs (contracten met aansprakelijkheidsclaims). Het verweer van boeren dat alleen de overheid dit kan is zelden succesvol, want de overheid is in dit scenario niet erg bekwaam en ook niet overdreven eensgezind inzake deze materie. Boerderijen zijn groot en zeer gespecialiseerd: de doorsnee broccoliboer heeft bedrijven in drie landen. Boeren worden gezien als mkb'ers; vanwege hun kleine aantal is hun politieke invloed gering. In samenwerking tussen de Verenigde Staten van Europa, de nationale regeringen en de (voedsel) industrie zijn veel duurzaamheidsproblemen uit het verleden nu opgelost.

Technologie: geavanceerd en complex

Hightech is in dit scenario meer dan populair, het is één van de belangrijkste drijfveren van de samenleving en de basis voor succes. De grote multinationals bezitten complexe, grootschalige onderzoeksentiteiten die totaal nieuwe bedrijfs(verdien)modellen creëren op basis van ICT en een

reeks geavanceerde onderzoeken naar genomics en synthetische biologie voor voedselzekerheid en -veiligheid. Hun vermogen om wereldwijd doorbraken te creëren is enorm. Een particulier Europees Bureau voor de Veiligheidscontrole werkt op contractbasis voor de VSE. De private sector ontwikkelt en produceert ook drones (onbemande voertuigen) op grote schaal. Bij kennis draait het om op technologie gebaseerde ontwikkelingen. Niet alleen milieuproblemen zijn grotendeels opgelost door dergelijke hightechoplossingen, technologie en marktinnovatie zijn ook de essentie van de voedselproductie. 3D- en 4D-printers voor voedsel zijn gemeengoed en 'de koelkast vertelt je wat je moet doen'. Robots zijn de baas in de keuken, en computer- gestuurde behandelingen en computer gestuurd toezicht zijn de oplossing voor heel wat aandoeningen: obesitas en andere lifestyle voorwaarden leiden tot een beperkte/gereguleerde toegang tot de koelkast, en biologische sensoren in het lichaam en de hersenen sturen het gedrag. Gepersonaliseerde voeding is standaard. Consumenten delen hun gegevens over voedselconsumptie en levensstijl met hun verzekeringsmaatschappij gericht op risico gebaseerde (lagere) premies.

Omdat de vraag naar voedsel hoog is, is veel technologie gericht op de hoeveelheid en de voedingswaarde van levensmiddelen. Het soort voedsel is aan het veranderen, met hightechfabrieksproductie van synthetische hamburgers die nu in de mode en gemeengoed zijn. Insecten werden eerst slechts door enkelen gegeten, maar dankzij uitgekiende marketing - door bedrijven die beroemdheden inzetten in miljarden kostende reclamecampagnes- zij deze nu ook algemeen geaccepteerd. De armen vinden het eten van insecten aantrekkelijk omdat het goedkoop is of zijn tot aankoop gedwongen met hun voedselbonnen. Er is voedselverspilling, maar het is beperkt dankzij internationaal ketenmanagement.

Sociaal: veel rijker, meer vrije tijd, maar ook grote ongelijkheden

Een groot deel van de samenleving bevindt zich tussen een geavanceerde elite en de sociaal achtergestelden. De elite streeft naar een levensstijl waar veel kwesties, zoals gezondheid, mode en winkelen, worden aangestuurd door technologisch geavanceerde businessmodellen. Veel banen worden overgenomen door robots. Robots doen bijvoorbeeld het meeste werk binnen de online verkoop, mediacommercials en modelwerk. Computerontwerpen prevaleren, achter de schermen gecontroleerd door deskundigen uit het bedrijfsleven. Er zijn enkel specialistische banen voor echte mensen in de zeldzame gevallen dat een robot niet voldoende is. De recreatieve sector is een belangrijke werkgever, gegeven de verminderde arbeidstijd van de meeste mensen. Gezondheidszaken worden vaak opgelost door middel van online diensten en zelfs een operatie wordt op afstand gedaan door online apparaten en robots. Een gelukkig leven wordt gezien als de basis van gezondheid, maar velen zijn ook zeer gemedicaliseerd, ondersteund door online gezondheidsadvies en begeleiding van internetplatforms. Vooruitgang in de neurowetenschappen en ict heeft geleid tot volledig inzicht in hoe voedsel het lichaam en de hersenen beïnvloedt en hoe hersenen de voedselkeuze beïnvloeden. Een gedereguleerde online wereld voor het kopen en verkopen van medicijnen en andere medische producten leidt tot een grote kapitaalstroom voor investeringen in deze sector.

Veel arme en achtergestelde sociale 'misfits' zijn niet in staat om de high-tech maatschappij bij te benen. De bezorgdheid over de ongelijke verdeling van rijkdom en een elite in hun 'gated communities' die zich daarvoor afsluit is wijdverspreid. Maar het argument dat we het hongerprobleem door technologie en niet door politiek op moeten lossen, vindt weerklank bij velen. Critici beweren dat een kleine elite van een zeer rijke bovenlaag meestal de agenda bepaalt, terwijl de 25% die leeft in armoede niet in staat is om hen bij te benen, ondanks herhaalde beloften van een beter leven. De armen zijn politiek ook zwak, en niet in staat om zichzelf te organiseren en op te komen voor hun standpunten.

Er zijn minder boeren en de mensen leven grotendeels in de stad. Er is een leegloop geweest van het platteland, zodat veel agrarische functies zijn gecentraliseerd in aantrekkelijke steden. Het stadsbestuur is meestal belangrijk voor de sociale dynamiek van het stedelijk leven. Plattelandsgebieden zijn ontvolkt geraakt en worden beheerd via particuliere contracten. Er zijn veel natuurgebieden waar de lokale (vaak arme) mensen de toegang tot wordt geweigerd, zowel de fysieke toegang om te wonen en werken in de natuur gebieden, als het recht op gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Grote delen van de Amazone zijn eigendom van een wereldwijd consortium van voedsel-

, mijnbouw- en farmaceutische industrie die op zoek zijn naar genetische en minerale hulpbronnen. Maar deze partijen zijn op die manier ook in staat om veel natuur te beschermen. Een groot deel van het dagelijkse sociale leven wordt bepaald door advies van hoge kwaliteit over hoe een gelukkig leven te creëren, daarbij ondersteund door geavanceerde neurowetenschap. Het is een sociaal leven met weinig politiek en veel technologisch en geïndividualiseerd plezier en risicomanagement.

Natuur en milieu
Tijdens wereldwijde private toppen (in Davos of elders) zijn private - publieke actieprogramma's gemaakt voor een aantal duurzaamheidvraagstukken in de wereld. Problemen rondom duurzaamheid worden in dit scenario opgelost door een combinatie van technologische oplossingen en Green Deals, onder de druk van NGO's. Precisielandbouw en genetica doen wat ze hebben beloofd en hebben aanzienlijk bijgedragen aan het oplossen van vervuiling, klimaatverandering en het verbeteren van het welzijn van dieren. Vervuiling kan nu bijvoorbeeld eenvoudig worden opgespoord, gemeten, belast of geregeld via systemen van 'beste praktijken' en via certificeringen. Als gevolg daarvan is er minder behoefte aan nationaal beleid en rechtshandhaving, wat kosten bespaart voor de bedrijven. Bedrijfssectoren onderhandelen rechtstreeks met de Wereldhandelsorganisatie, onder andere over een Verdrag inzake biologische diversiteit. De zorgen van consumenten en hun eisen inzake duurzaamheid, zoals verwoord door krachtige niet-gouvernementele organisaties (zoals Greenpeace) zijn leidend voor het bedrijfsleven, niet voor de overheid.

De technologische ontwikkeling heeft geleid tot een veel hogere maar ook duurzamere productie in de landbouw. Dankzij zonne-energie zijn de energieprijzen zeer laag en daarom is ook watertekort niet langer een probleem. Er is een sterk groeiende bio-economie. De productie daarvan omvat zowel food als non-foodproducten, zoals plastic uit biomassa en algen in voedsel en chemicaliën. Vervoer is elektrisch en zelfrijdend. De prijzen worden gereguleerd met behulp van particuliere voorraden en goederenbeurzen, in die gevallen waar de productie niet op contract is.

Er is wel veel discussie vanuit politiek en maatschappij of de technologie in dit scenario zaligmakend is voor wat betreft het oplossen van de mondiale vraagstukken op het gebied van natuur, milieu en klimaat. Als risico wordt gezien dat de overheid daar onvoldoende grip op heeft en dat de negatieve effecten van het gebruik van grootschalige technologie door de bedrijven buiten het publieke debat gehouden wordt. Landgebruik en de toegang tot land en natuurlijke hulpbronnen blijft een punt van discussie in het politieke en maatschappelijk debat, maar de uitkomst daarvan is onzeker gezien de veranderende krachtsverhoudingen in de wereld.

Invulling GLB na 2020
De ontwikkelingen uit dit scenario hebben er toe geleid dat in de loop der jaren de 1e pijler van het GLB volledig is ontmanteld. Het in 2015 ingezette proces van naar een 'flatter rate', wordt in 2020 vervolmaakt door het besluit de hoogte van de toeslag in een periode van 10 jaar in alle lidstaten van de EU gelijk te trekken. Het vooral door de landen aan de oostflank van de EU gewenste 'level playing field' wordt zo in 2030 bereikt. Veel heeft de toeslag dan niet meer om het lijf, want de toeslag werd al sinds 2015 nominaal gelijk gehouden. Het feit dat de bedrijven steeds meer op contract gingen werken voor grote voedingsbedrijven of multinationals, maakte de landing voor de primaire producenten uiteindelijk een stuk zachter dan door menig landbouwvoorman werd gevreesd. De nog resterende 'markt'- en prijsmaatregelen uit pijler 1 zijn in de loop van de jaren 2020 in onbruik geraakt. Na de grote onrust, relatieve schaarste en bijbehorende prijspieken op de Europese agrarische markten in 2019, nam de contractteelt een steeds grotere vlucht omdat de grote levensmiddelenbedrijven de regie wilden kunnen voeren over hun aanbod en de daarvoor te betalen prijzen. Dit versterkte het proces van schaalvergroting in de primaire sector.

De vergroening van het landbouwbeleid verbleekte in de loop der jaren steeds meer. De voortdurende schaalvergroting en de afname van het relatieve belang van de toeslagen voor de boereninkomens, leidden er toe dat steeds meer boeren opteerden voor produceren zonder toeslagen. Voor veel aspecten omtrent de productie had dit weinig effect, omdat deze werden geborgd via ketenafspraken. Het ging hierbij vooral om zaken als voedselveiligheid en het voorkomen van schadelijke reststoffen op het product; anders gezegd om de aspecten waarbij de consument een direct belang had. Enkele

bedrijven spelen in op niches als '(stads)-weidemelk' en 'biologisch' waar de rijke bovenlaag van de samenleving nog wel eens goede sier mee wil maken.

De 2e pijler van het GLB krijgt bij de hervorming van 2020 een nieuwe impuls, met name om de gevolgen van de verdere afname van het aantal boeren in de EU te verzachten. Velen zagen de verschraling van het platteland - in termen van aantal bewoners, beheer, landschap en biodiversiteit - met lede ogen aan. De agrarische bedrijfsvoering - die steeds geavanceerder en grootschaliger werd - leende zich echter steeds minder voor een koppeling aan niet-voedsel-doelen. Wat in de jaren tien al werd geconstateerd en daarmee ook gevreesd - veel boeren die actief zijn op gebied van agrarisch natuurbeheer zijn ouder dan 50 en hebben geen opvolger - werd bewaarheid in de jaren twintig. In Nederland ging de grond van deze boeren over naar de resterende en steeds groter wordende boeren. Elders in Europa kwam grond deels braak te liggen. Uiteindelijk bleek dat minder slecht uit te pakken voor de natuur en landschap dan werd gedacht in de tijd van de maakbare natuur. Introductie van op afstand beheerde grazers - waar geen boer meer aan te pas hoefde te komen - leidde tot een grotere variëteit in biodiversiteit en landschap dan eertijds voor mogelijk werd gehouden door velen.

5.3 Scenario Self-Organisation

Het Self-Organisation-scenario gaat uit van een wereld van regio's waar nieuwe ICT- technologie dankzij nieuwe verdienmodellen leidt tot zelforganisatie, bottom-up democratie, korte aanvoer-ketens en een verscheidenheid aan landbouwbedrijfsvormen. De Europese instellingen zijn zwak, regio's en steden maken de dienst uit en hanteren zeer verschillende ontwikkelingsmodellen voor de landbouw. Producten worden verhandeld tussen regio's. Er is sprake van ongelijkheid tussen de regio's, gegeven de verschillen in comparatieve voordelen.

Het Self-Organisation-scenario staat voor een wereld waarin subsidiariteit en het benutten van de creativiteit en innovatiekracht van de agrarische sector (primaire landbouw en de ketens) centraal staan. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een kader-*framework*, vooral gericht op het creëren van een eerlijk speelveld en het aangeven van wettelijke kaders (bijvoorbeeld voortvloeiend uit internationale afspraken over reductie van uitstoot van broeikasgassen, enzovoort). Het Europa dat daarbij hoort is niet zozeer het Europa van Brussel, maar dat van de regio's. Terwijl het landbouwbeleid de-facto renationaliseert worden agrarische sector, bedrijfsleven en regionale/lokale beleidsmakers aangespoord en aangesproken om met oplossingen te komen, waarin samenwerking, het benutten van creativiteit en *bottom-up* centraal staan.

Politiek en maatschappij
Het Self-Organisation (SO-)scenario is sterk verbonden met ontwikkelingen in technologie en samenleving. De zelforganisatie waar het hier over gaat moet daarom niet worden verward met het klassieke liberale thema van zelfredzaamheid. Het gaat meer om een nieuwe richting in de cultuur, dan om politieke keuzes. De ontwikkelingen in de techniek hebben op dit moment al tot grote veranderingen in de maatschappij geleid. De rol van ICT is dominant en veroorzaakt niet alleen een communicatierevolutie, maar heeft ook implicaties voor de wijze van bestuur (*governance* model). Burgers zijn via sociale media en allerlei netwerken op hele nieuwe manieren met elkaar verbonden. Daarbij komt dat hun mondigheid sterk is toegenomen en hun opleidingsniveau op een hoog peil staat. Verder is snelheid belangrijk geworden (*fast food* en *high speed*-verbindingen). Mensen zijn ongeduldig en verdragen het niet langer dat bestuur op verre afstand (Brussel), waar de molens per definitie langzaam malen, met een enorme traagheid tot halfbakken besluiten komt. De EU heeft zich daarom hervormd, waarbij macht van centraal (Brussel en andere internationale instellingen) is verschoven naar de lidstaten en zelfs nog verder naar de regio's en de grote steden.

Er is niet alleen sprake van een decentralisatie van het bestuur (subsidiariteit), ook de wijze van bestuur is anders. Door de ontwikkelingen in communicatietechnologie en sociale media is de macht van de publieke opinie en meningspeilingen toegenomen. Daarmee wordt een vorm van *bottom-up* democratisering afgedwongen, die maakt dat bestuurders hun beleid ontwikkelen in nauwe relatie met actoren in de samenleving. Het idee van een hiërarchie met een overheid die alles overziet, over

voldoende kennis en inzicht beschikt om vastberaden op te treden is passé. Niet alleen voor de overheid en het beleid betekent dit een verandering, maar ook de economie verandert erdoor.

Landbouw en voedselproductie
De agrarische sector en het landbouwbedrijfsleven krijgen te maken met mondige consumenten, die zich niet zo gemakkelijk voor de gek laten houden. Wie als voedselproducent 'knoeit' wordt snel en effectief aan de publieke schandpaal genageld. Voedsel en voedselveiligheid raken de mens direct (gezondheid) en zijn een gevoelig thema, temeer omdat het voor de overheid lastig is om al die kleinere regionale ketens met hun eigen arrangementen en met moderne biotechnologie zelf gemuteerde gewassen te controleren. Landbouw en voedings- en genot-middelenindustrie staan daarom voor de gezamenlijke taak en uitdaging om de consument goed te bedienen en niet alleen rekening te houden met de gevarieerdheid van zijn/haar wensen, maar er ook voor te zorgen dat 'de verhalen kloppen'. Bedrijven spelen daarop in door aanbodketens te ontwikkelen, waar met een duidelijke regie en via standaarden borging van de kwaliteit van de producten gegarandeerd is. Dit wordt nog versterkt door de rol van een groot scala aan NGO's en arrangementen tussen consumenten en producenten (community supported agriculture, stadslandbouw). De commerciële belangen zijn zo groot dat het bedrijfsleven dit zelf actief ter hand neemt, waarbij overheidsregulering niet onbelangrijk is, maar vaak mijlenver achter de ontwikkelingen van de markt aanloopt.

Governance
In de complexe, mondige en dynamische samenleving die is ontstaan, speelt de centrale overheid en generiek overheidsbeleid een steeds beperktere rol. De centrale Europese overheid heeft in dit scenario een relatief zwakke rol, en maakt vooral raamwerkverordeningen. De echte besluitvorming ligt bij de regio's, waarbij lokale actoren (zoal collectieven van agrariërs die zich richten op agrarisch natuurbeheer en vergroening) elkaar vinden en hun consensus vervolgens bestuurlijk wordt overgenomen. Het in Nederland vanouds populaire overlegmodel, is na een periode van verguizing, tot hoeksteen van moderne samenlevingen geworden. Samenwerking is in deze context geen ideaal, maar rationeel omdat het tot oplossingen leidt die anders niet tot stand zouden komen en die daarmee het gezamenlijk belang dienen. Het SO-scenario betekent dat voor lokale of regionale problemen naar eigen oplossingen wordt gezocht. Dit betekent dat het beleid meer zal moeten inspelen op lokale behoeften en wensen. Hierbij hoort dat de verschillen tussen regio's en hun ontwikkeling zal toenemen. Dat wordt eerder als een vorm van rijkdom gezien dan als iets negatiefs (ongelijkheid) dat moet worden bestreden. Wat betreft de bijdragen van de lidstaten aan de EU-middelen kan nog worden opgemerkt dat die 'oormerk-clausules' bevatten die ervoor zorgen dat bijdragen ook weer voor een belangrijk deel nationaal moeten worden besteed. De vrije middelen op centraal niveau zijn daardoor beperkt en sporen met de beperktere rol van de EU-Commissie als stuurman.

Natuur en milieu
In dit scenario is het overheidsbeleid in de EU geregionaliseerd en dus ook de zorg voor natuur en milieu. Daarmee wordt een ontwikkeling in gang gezet waarbij landbouw en natuur in onderlinge samenhang verder ontwikkeld worden, onder andere via de stimulering van ecosysteemdiensten. Biologische landbouw krijgt in dit scenario ook meer aandacht dan in de andere scenario's, evenals verschillende vormen van verbrede landbouw zoals bosbeheer en 'high nature value farming'. Dat geldt in het bijzonder in de vele Europese regio's waar een grote stad of metropool de dienst uitmaakt en voor de middelen zorgt. De verantwoordelijkheid voor doelen op het gebied van natuur en milieu ligt dus in de handen van regionale overheden en zij geven dit met name vorm middels publiek-private arrangementen met (collectieven) van agrariërs.

Invulling GLB na 2020
In het SO-scenario verandert het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van karakter. De centrale rol van Brussel verzwakt en het landbouwbeleid speelt sterker in op regionale of lokale wensen en behoeften. Het GLB handhaaft een stuk gemeenschappelijke marktordening, maar erg activistisch is dit niet meer. Er is een vangnet (dat echter op zo'n laag niveau ligt dat het zelden actief wordt) en er bestaat nog steeds een zekere importbescherming. De versterking van de marktoriëntatie, een trend die eigenlijk sinds de Mac Sharry-hervorming van 1992 werd ingezet, heeft haar voltooiing bereikt. De landbouw is onderdeel geworden van de globale markt die kansen biedt voor export, maar ook

betekent dat er prijsvolatiliteit van de wereldmarkt wordt 'geïmporteerd'. Bij dit scenario hoort een sterke marktoriëntatie inclusief de daarbij behorende afbouw van quoteringssystemen (suiker), export subsidies en ook import-bescherming. Prioriteit nummer 1 van de EU is om regionale implementatie van het GLB te toetsen op staatssteun en de gemeenschappelijke markt in stand te houden. De EU zet er zich wel voor in dat merken en labels beschermd worden en regionale producten herkenbaar blijven, zowel binnen de EU als bij de handle met derde landen. Risicomanagement en versterking van veerkracht zijn in die context belangrijk. Dit verleidt de Europese Commissie er echter niet toe om met prijsondersteunings- of andere meer ad hoc gerichte maatregelen te komen.

De sector wordt zelf aangemoedigd om oplossingen te ontwikkelen, waarbij ketenverbanden en financiële intermediairs nieuwe oplossingen bedenken of bestaande oplossingen beter toegankelijk te maken en te benutten (termijnmarkten, weersverzekering, rol coöperaties). Daarbij zijn er nieuwe verdienmodellen met e-commerce, food service en multifunctionele landbouw. Er is voor veel producten nog steeds een sociaal vangnet (minimumprijs met interventiemogelijkheid), maar dat ligt op zo'n laag niveau dat het zelden operationeel wordt (behalve onder extreme omstandigheden).

Duurzaamheid blijft een belangrijk item, maar wordt nu vooral gedragen door de sector zelf, waarbij zij op haar beurt weer rekening houdt met de wensen in de samenleving. Cross compliance wordt afgeschaft. Niet omdat het thema onbelangrijk is, maar omdat men de verantwoordelijkheid hiervoor op een lager vlak legt (nationaal, regio, steden) en er ook een betere afstemming op lokale standaarden, wensen en omstandigheden (bijvoorbeeld lengte groeiseizoen, veedichtheid) nodig wordt geacht.

Het plattelandsbeleid (de tweede pijler van het GLB) is relatief gezien (ten opzichte van de 1e pijler) veel belangrijker geworden. Collectieven van agrariërs zijn hierop ingesprongen door diensten aan te bieden inzake natuurbeheer en andere vormen van vergroening. Ook investeren zij in innovatie. De ontwikkelingen zoals die zich in de maatschappij voordoen hebben twee effecten op dit beleid. Allereerst zorgen ze ervoor dat het beleid wat betreft doelstellingen is verbreed. Bovendien bestaat er een faciliteit (vergelijkbaar met wat vroeger Leader was) waarbij lokale overheden 'eigen' plattelandsbeleidsmaatregelen kunnen ontwerpen die dan door de EU Commissie, na toetsing op mededingingsconsequenties (gelijk speelveld; staatssteuntoets) kunnen worden geaccordeerd. Wanneer een voorstel voor productlabeling als voldoende kansrijk wordt gezien (goed businessmodel) dan honoreert de Europese Commissie 'geografische' bescherming van producten (productdifferentiatie) door productlabels te erkennen.

Brussel speelt in het landbouwbeleid vooral een faciliterende rol. Er is in de tweede pijler een scala aan subsidieregelingen voor technologische en sociale innovaties. Het co-financierings-principe is echter belangrijk (nooit meer dan 50%) omdat uitgangspunt is dat het initiatief bij de private sector moet liggen. Daarnaast zijn er gelden voor kennisverspreiding omdat diffusie van kennis als belangrijk wordt gezien om anderen te stimuleren te leren van *best practices*. Voor het actief bestrijden van regionale ongelijkheid of achterstand is slechts beperkte aandacht, mede vanwege de beperkte beschikbaarheid van middelen op centraal niveau.

5.4 Scenario Collapse

Het Collapse-scenario staat voor een wereld waarin de gevolgen van klimaatverandering, massa-immigratie en politieke onrust leiden tot het ineenstorten van instituties en het mislukken van de Europese integratie. Regionale en lokale gemeenschappen streven naar zelfvoorziening. Er is sprake van 'bio-schaarste' en arbeidsintensieve landbouw. De technologische ontwikkeling wordt afhankelijk van de wetenschap in China, India en Brazilië.

Algemene beschrijving van het scenario
Stijgende temperaturen als gevolg van klimaatverandering veroorzaken droogte in verschillende regio's in Afrika en het Midden-Oosten, wat leidt tot massale vluchtelingstromen richting Europa. Maar ook het gebied ten Noorden van de Middellandse Zee krijgt te maken met hittegolven en lagere landbouwopbrengsten. Intussen heeft een EU-vijandige regering in West-Afrika militaire controle over

de fosfaatmijnen gekregen en die verkoopt het fosfaat uitsluitend aan China en India. Deze geopolitieke ontwikkelingen leiden in Europa tot een gebrek aan energie en fosfaat en tot stijgende grondstofprijzen. De Europese bodem raakt uitgeput als gevolg van intensieve landbouw en overbevolking, wat in toenemende mate tot armoede leidt. Verschillende Europese landen hebben interne conflicten of verlaten de Europese Unie (Grexit en Brexit zijn werkelijkheid geworden). De banken staan, net als in begin jaren 2000, op omvallen.

De combinatie van een aantal van deze gebeurtenissen kan zomaar uitmonden in een ineenstorting ('collapse') van de Europese Unie en haar instituties. Daarmee komt er ook een einde aan de euro, die onderverdeeld wordt in de Mark (ofwel de 'Neuro' voor Noord-Europa) en de Franlire (ofwel de 'Seuro' voor Zuid-Europa). De Europese instituties zijn in elkaar gestort en Europa is dringend toe aan wederopbouw en herstel. De situatie die dit scenario schetst wordt vergeleken met Europa direct na de Tweede Wereldoorlog. Voedsel en (schoon) zoet water zijn de basisbehoeften en hebben de hoogste prioriteit, maar ook de infrastructuur moet nodig onderhouden en hersteld worden. Een sterk sturend landbouwbeleid is terug op de agenda, voornamelijk uitgevoerd door nationale overheden met een lichte coördinatie in Brussel. Politici breken hun hoofden over de vorming van een nieuw bestuursmodel. De sociaal-economische omstandigheden zijn kwetsbaar, met name in een paar regio's. Dit scenario kan het best omschreven worden met het volgende motto van Janis Joplin: 'Vrijheid is gewoon een ander woord voor niets meer te verliezen hebben.'

Landbouw en milieu

Karakteristiek voor het Collapse-scenario is dat er in Europa verschillende gemeenschappen zijn in verschillende regio's. Elke regionale gemeenschap heeft zijn eigen agenda voor de wederopbouw van de economie. Agrariërs werken nauw samen met hun directe familieleden en buren. De werkloosheid is hoog en veel mensen keren terug uit de steden naar hun oude familieboerderij om hun eigen voedsel te verbouwen ('subsistence farming'). Geld is niet zelden informeel vervangen door nieuwe vormen van ruilhandel en verdeling van middelen tussen de gemeenschappen. Europa is afhankelijk van investeringen door Azië (zoals China, India) of Afrika (bijvoorbeeld Nigeria) om het economische systeem weer op de rails te krijgen. Bestaansbronnen zijn schaars en men is afhankelijk van wat de natuur te bieden heeft. Mensen hebben de neiging om terug te keren naar de natuur voor hun basisbehoeften (voedsel, water, onderdak en medicijnen), maar de natuur is ook een vijand als gevolg van extreme weersomstandigheden, natuurrampen, ziekten en milieuproblemen. Kennis is essentieel geworden om macht te krijgen en de toegang tot kennis is voorbehouden aan een kleine groep. Lokale kennisbronnen zijn schaars, maar informatieoverdracht vindt in toenemende mate plaats door middel van 'storytelling' en van mond-tot-mond.

Landbouw is de dominante economische sector. Boeren houden enerzijds voedsel in opslag en richten zich anderzijds op de productie van eetbare nieuwe soorten voedsel (zoals insecten, algen, bloembollen, enzovoort). Landbouw kan worden gekarakteriseerd als stedelijke permacultuur, waarbij landbouw wordt beoefend in nauwe interactie met en respect voor de natuur. Veel agrariërs ontwikkelen hun eigen ecologische landbouwsystemen, in combinatie met de technologische vooruitgang die gerealiseerd wordt door stadsbesturen, individuen of kleine groepen en bedrijven. Stadslandbouw is populair, waarbij bijvoorbeeld daken van kantoor- of bedrijfsgebouwen worden gebruikt voor de productie van voedsel. Hierbij zijn vooral kleine landbouwbedrijven betrokken en de focus ligt op 'local for local'. Er zijn nauwelijks grote en intensieve boerderijen in de EU. De bedrijven die wel overleven zijn vaak betrokken bij zowel tuinbouw (groentetuinen) als runderen (diverse diersoorten) om mest beschikbaar te hebben. Er worden nieuwe coöperaties gevormd als een manier om te overleven en om de beschikbare middelen op de meest efficiënte manier in te zetten.

De behoefte aan menselijk kapitaal en middelen is traditioneel en eenvoudig (ambachten).
De voedselvoorziening is schaars, van natuurlijke oorsprong, grotendeels biologisch en er worden weinig nieuwe technologieën ontwikkeld voor de wat intensievere voedselproductie buiten de stad. Oudere technologieën worden nog steeds gebruikt, met uitzondering van enkele die te veel dure energie vragen of die vervangen zijn door goedkope arbeid. De vraag naar voedsel is bescheiden en gebaseerd op de werkelijke behoefte. Risicobronnen zoals vergiftiging of andere kwalijke incidenten worden via tracking en tracing binnen het landbouwsysteem opgespoord. Er is een vertrouwensband tussen boer en consument, gebaseerd op nauwe relaties. De dreiging van armoede als gevolg van

faillissement of verlies van reputatie in de gemeenschap, bijvoorbeeld als gevolg van ziekten, zorgt ervoor dat de productieprocessen zorgvuldig worden uitgevoerd. Risicomanagement dat aandacht besteed aan onzekerheden met onbekende kans op optreden is een belangrijk doel van het GLB. De focus op landbouw creëert strategische ruimte voor innovatieve ideeën binnen en tussen gemeenschappen door kennis te delen. Innovatie is gericht op het opnieuw vormgeven van bestaande technologieën, aangepast aan de nieuwe omgeving.

Qua natuur en milieu keren veel agrariërs dus terug naar de ecologische landbouw, domweg omdat er geen resources zijn om kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen aan te schaffen. Wel is er discussie tussen de regionale gemeenschappen onderling en met Brussel over de verdeling van de schaarse grondstoffen en de bovenregionale voedselvoorziening. Voedsel-zekerheid staat centraal in de regionale gemeenschappen, maar is voor Brussel ook wel degelijk een issue. Voedselveiligheid is minder van belang.

Politiek
Het nationale en Europese bestuur bestaat uit een paar politici en beleidsmakers. De Europese instituties zijn gefragmenteerd. De focus van de EU ligt op het faciliteren van de lokale en regionale gemeenschappen (zo goed als mogelijk). Het overkoepelende bestuur is gericht op controle en op het opstellen van regels om botsingen tussen gemeenschappen te voorkomen. Politieke leiders zijn afhankelijk van hun eigen wijsheid, of het zijn ervaren managers die hun lokale netwerk benutten, daarbij dikwijls begeleid door deskundige adviseurs (hoogleraren). De Chinese economie is leidend in de wereld en daarom is China een zeer krachtige natie. De Europese overheidsbudgetten zijn beperkt, wat niet bevorderlijk is voor de vorming van robuuste instituties.

Het landbouwbeleid wordt gerenationaliseerd, omdat men sectorbeleid nodig heeft dat betrekking heeft op lokale voedseldistributiesystemen. De boeren stellen hun eigen regels op voor hun kleine productie- en distributiebedrijven, daarin beperkt door een aantal (EU?) regels en juridische kaders (om chaos te voorkomen). Het belangrijkste politieke onderwerp is ‘bio-schaarste’ en de verdeling van middelen, en verdere beperking van de kloof tussen vraag en aanbod. Voedselzekerheid komt eerst, dan pas voedselveiligheid.

Technologische karakteristieken
De technologische ontwikkeling komt tot stilstand. Omdat de middelen schaars zijn (met uitzondering van arbeid), is technologie duur. De focus ligt meer op het herstellen van oude technologieën dan op het vervaardigen en uitvinden van nieuwe. Degenen die toegang tot technologie en internet hebben, profiteren daar het meest van en zijn in staat om zichzelf verder te onderwijzen en te ontwikkelen. De gemeenschappen zijn afhankelijk van mensen die er voor gekozen hebben om te blijven en mee te werken aan de wederopbouw van de economie; anderen hebben er voor gekozen om naar China te gaan, het land van de onbegrensde mogelijkheden, om daar ‘de Chinese droom’ mee te maken. Overgemaakt geld uit bijvoorbeeld China is voor sommige regio’s een belangrijke inkomstenbron.

Sociale karakteristieken
Deels door de vluchtelingstromen groeit de Europese bevolking en dat leidt ertoe dat de meeste mensen in steden of in ieder geval binnen de bebouwde kom wonen. Sociale relaties zijn vooral gericht op gezinnen en buren (dat zijn je beste vrienden). Communicatie vindt vooral face-to-face plaats, maar er zijn ook lokale internetnetwerken, waarop sociale platforms sociale interactie ondersteunen. Het wereldwijde internet is opgesplitst in verschillende versies. Menselijk geluk is gebaseerd op leven in (relatieve) rust en vrijheid. De levensstijl is gericht op het overleven van hun gezinnen en op zelfvoorziening van basisbehoeften. Medicijnen zijn schaars en kruiden zijn populair geworden. Dit leidt tot het zoeken naar en het uitvinden van nieuwe soorten medicijnen en voedsel, zoals insecten die worden beschouwd als een voedzaam dieet voor wat betreft eiwitten. Landbouw steunt maatschappelijk werk, zoals werk op een zorgboerderij.

Invulling GLB na 2020
In de loop der jaren is steeds meer Europees geld nodig voor maatregelen om Europa te beschermen tegen de gevolgen van klimaatveranderingen en voor de opvang van vluchtelingen. Daardoor daalt het

budget voor landbouw. Beide factoren (klimaatverandering en vluchtelingenopvang) werken tweespalt binnen de EU in de hand en versterken de trend tot regionalisatie.

In dit scenario ligt de nadruk op overleving. Er is een voortdurende dreiging van voedselschaarste. De overheid is niet krachtig en zal haar beschikbare budget vooral richten op voedselzekerheid en op thema's ten dienste van de voedselvoorziening, zoals risicomanagement, herintroductie van oude technologieën en een sociaal beleid voor kleine boeren. Ook stadslandbouw krijgt in het landbouwbeleid een plek. Elke vierkante meter op het platteland en in de stad moet benut worden voor voedselproductie en dat moet met relatief weinig inputs, relatief oude technologie, veel arbeid en met optimaal gebruik van de beperkt beschikbare dierlijke mest. Er is actief (voedsel)beleid om consumenten te leren ook zelf voedsel te kweken in volkstuinen.

Het landbouwbeleid is vooral een nationale aangelegenheid, met nog wel enige coördinatie in Brussel, maar de krachtige positie van de EU is verdwenen. Voor toeslagen is geen budget beschikbaar. Door voedselschaarste zal er eerder een tendens zijn tot het instellen van maximum- dan van minimumprijzen met in extreme situaties zelfs exportbeperkingen. Daarnaast blijft er Europese aandacht voor met name het thema voedselzekerheid door te investeren in EIP-projecten (Europees Innovatie Programma). Die moeten boeren toegang geven tot de benodigde kennis en de versterking van vaardigheden voor het voortbrengen van (relatief) hoge opbrengst- en kwaliteitsniveaus.

In het GLB wordt niet zozeer sociaal beleid gevoerd. Er is volop ruimte voor kleine boeren in verband met de schaarste aan voedsel. Daarvoor ontvangen zij een goede beloning vanuit hun gemeenschap, hetzij in geld hetzij via ruilhandel. Hun positie en inkomen zijn niet in gevaar en daarom is er eigenlijk geen sociaal beleid voor kleine boeren nodig, of het zou al de groep zeer kleine bedrijven moeten zijn, met een omvang net boven zelfvoorziening.

Voor natuur en milieu is in dit scenario weinig ruimte. Nog afgezien dat er mogelijk ook minder kans op schade is door lagere input-niveaus wordt er ook geen prioriteit aan gegeven. Het milieu is, evenals voedselveiligheid, van minder belang dan voedselzekerheid. Dat kan natuurlijk veranderen bij negatieve effecten van verstoorde natuur en milieu op de beschikbaarheid van voedsel vanuit de natuur of vanuit de landbouw. Als dat niet het geval is, zal het niet mee genomen worden in het landbouwbeleid.

6 Confrontatie doelen-scenario's

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we in paragraaf 6.2 de in de voorgaande hoofdstukken geschetste doelen en scenario's voor het GLB na 2020 tegen elkaar af (de confrontatiematrix). Per mogelijk GLB-doel wordt een inschatting gegeven van de plaats en de functie die dat doel heeft in de verschillende scenario's. Doel daarvan is om te bezien welke doelen op een robuuste wijze aan welke scenario's gekoppeld kunnen worden, maar ook hoe een robuust beleidsinstrumentarium voor het GLB geschetst kan worden, waarmee geanticipeerd kan worden op die verschillende scenario's. Dat laatste komt aan de orde in paragraaf 6.3. In hoofdstuk 7 komen we op basis daarvan tenslotte tot een schets van een duurzaam en robuust GLB na 2020.

6.2 De confrontatiematrix

Confrontatie van doelen en scenario's voor het GLB na 2020 levert het volgende beeld op:

Tabel 6.1
Confrontatiematrix doelen en scenario's GLB na 2020

	Scenario's		
Doelen			
	High-Tech	Self-organisation	Collapse
Voedselzekerheid	Geen probleem en geen doel van het landbouwbeleid. Mogelijk wel als doel van een sociaal beleid, om de 'onderkant' van de samenleving van voedsel te voorzien. Dat loopt dan via voedselbonnen. Dat kan via het GLB, maar ook via sociaal beleid in de lidstaten.	Is belangrijk en vergt een vitale agri-food-supply chain. De agribusiness wordt aangemoedigd om zelf (kwaliteit en product) standaarden te ontwikkelen. Het beleid speelt daarbij een faciliterende rol (bv. via ondersteuning producenten-organisaties)	Krijgt hoge prioriteit in het EU-beleid, boven bijvoor-beeld voedselveiligheid. Door voedselschaarste wordt dit ook een doel in het landbouwbeleid. Leidt eventueel tot prijsonder-steuning en exportbelasting vanuit het EU-beleid.
Voldoende inkomen voor agrariërs	Mogelijk doel van GLB, vooral als de schaalvergroting leidt tot uitstoot van veel kleine boeren. Hangt af van de vraag of het algemene sociale stelsel dit niet opvangt.	De bestaande vangnetten (sociale zekerheid) zijn voldoende. De overheid faciliteert verbredings-alternatieven die door de sector zelf worden geëntameerd.	Mogelijk doel GLB (vangnet).
Risicomanagement	Geen issue, contracten en hoogtechnologische oplossingen zorgen er in belangrijke mate voor dat risico's goed zijn afgedekt	Vindt plaats via private instrumenten, die er deels al zijn (zoals hagelschade verzekering) en deels nieuw worden ontwikkeld (vormen van kort krediet) of beter worden benut (termijnmarkten)	Geen technologische afdekking risico's, in het kader van voedsel-zekerheid deze wel afdekken, deels via beleid.

	Scenario's		
Doelen			
	High-Tech	**Self-organisation**	**Collapse**
Rechtvaardige ketens	Veel contractteelt en zeer grote boerenbedrijven. Onderhandelingspositie van die grote bedrijven in de keten is vermoedelijk beter dan onderhandelingspositie huidige boeren.	Rechtvaardigheid wordt vooral procedureel benaderd: de uitkomsten van het samenwerking en overleg leiden per definitie tot rechtvaardige ketens.	Veel kleine boeren, veel zelfvoorziening, overlevingsstrategie voor gezinnen en gemeen-schappen. Voedselproductie wordt goed beloond, eventueel op informele wijze. Niet via beleid.
Duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen	Particuliere contracten voor duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen staan centraal. Wel controle en ondersteuning vanuit Brussel, bijvoorbeeld via certificering.	Milieubeleid wordt gerenationaliseerd en er worden flexibele vormen ontwikkeld voor de realisatie van dit doel (ecosysteem-diensten), die ruimte bieden aan collectief beheer en samenwerkings-arrangementen die inspelen op lokale/regionale wensen inzake duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen. Dit wordt financieel ondersteund vanuit het GLB.	Geen regulering, maar wel inzet vanuit GLB op duurzame landbouw-methoden om uitputting natuurlijke hulpbronnen te voorkomen en lange termijn productiviteit van het agroproductiesysteem te garanderen.
Klimaatadaptatie en -mitigatie	Geen doel van het GLB. Problemen worden opgelost met behulp van technologie en precisielandbouw. Wel zorg om biodiversiteit en verschraling milieukwaliteit in rurale gebieden. Verduurzaming loopt via bedrijven in de keten (duurzaamheid-schema's)	Loopt via bedrijven in de supply chain. Rekening houdend met de wettelijke kaders, *consumer concerns* en mvo-overwegingen wordt binnen de sector zelf aan oplossingen gewerkt, waarbij certificeringssystemen een belangrijke rol spelen (marktgedreven). Wel aandacht voor level playing field tussen de regio's.	EU-landbouwbeleid wordt vooral gericht op adaptatie, onder andere door bevorderen van Climate Smart Agriculture. Geen regulering vanuit EU-landbouwbeleid.
Behoud natuur en biodiversiteit	Geen onderdeel van GLB. Eventueel wel vanuit Brussel inzetten op duur-zaamheidscertificering	Krijgt aandacht in korte ketens en regionale voedsel-systemen. Collectieven van boeren en burgers spelen hier wel op in via gebiedsplannen, ondersteund vanuit het GLB.	Zie duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen.
Volksgezondheid	Bodem in de markt via wetgeving over voedselveiligheid, zoönosen en antibiotica.	Wordt geborgd door wettelijke kaders, maar de invulling is aan de sector zelf. Wel EU- discussie over level playing field tussen de regio's.	Geen prioriteit.
Leefbaar platteland	Zie bij werkgelegenheid. Rurale exodus zal reacties oproepen. Mitigatie vanuit EU-beleid.	Het plattelandsbeleid van de EU wordt gedecentraliseerd en in sterke mate aan de lidstaten overgelaten. Samenwerkingsmodellen (overheid, agrariërs) staan centraal in het agrarisch natuurbeheer. Ongelijkheid tussen regio's wordt geaccepteerd.	Veel stadbewoners gaan terug naar het platteland voor landbouw en leven van natuur. Landbouwbeleid bemoeit zich hier niet mee.
Innovatie	Geen doel van GLB, wordt opgepakt door bedrijven in de keten.	Taak die bij de landbouwsector en toeleverende en verwerkende bedrijven ligt (interactief innovatiemodel). De overheid faciliteert door middel van publiek-private samenwerkingsconstructies zoals het topsectorenbeleid	Herintroductie en vorm-geven van oude techno-logieën wordt gestimuleerd vanuit EU-beleid en gericht op productiviteitsstijging.

	Scenario's		
Doelen			
	High-Tech	Self-organisation	Collapse
Werkgelegenheid	Aantal boeren neemt af, er is sprake van een rurale exodus. Eventueel kunnen de regio's c.q. de lidstaten in Europa dit doel voor hun rekening nemen.	Het aantal werkzame personen in de primaire sector staat onder druk. De landbouw ontwikkelt zelf nieuwe alternatieve vormen van emplooi (multifunctionele landbouw, zorg landbouw) en combinaties van werk binnen en buiten de landbouw. EU-beleid ondersteunt dit.	Er is grote werkloosheid. Veel mensen gaan terug naar familieboerderij om daar te gaan werken. Beleid wordt gericht op ondersteuning instroom nieuwe agrariërs, met name via voorlichting en innovatie.

6.3 Inzichten uit de scenarioanalyse

Uit de voorgaande confrontatiematrix komt naar voren dat verschillende toekomstbeelden vragen om een verschillende invulling van het GLB. Omdat de toekomst onzeker is vraagt een veerkrachtig GLB om een instrumentarium dat geschikt is om tegemoet te komen aan verschillende mogelijke ontwikkelingen, dat flexibel kan worden toegepast en dat ruimte biedt voor nieuwe instrumenten die eventueel nodig zijn om op specifieke ontwikkelingen in te spelen.

Uit de scenarioanalyse komt ook naar voren dat landbouwsystemen en voedselketens in Europa nu al heel verschillend zijn en dat die verscheidenheid in de toekomst alleen maar toe zal nemen. Per scenario krijgen die systemen en ketens een andere vorm. Afhankelijk van het scenario zal het regionale karakter van die systemen en ketens alleen maar toenemen en daarmee ook de verscheidenheid in heel Europa. Het GLB zal daar flexibel op in moeten kunnen spelen.

Het huidige GLB past niet of nauwelijks in 2 van de 3 scenario's. In het High-Tech-scenario wordt de macht van Brussel min of meer overgenomen door grote multinationale bedrijven, die een aantal doelen van het GLB (inclusief die op het gebied van natuur en milieu) met technologie en precisielandbouw weten te realiseren. Wel zal dit scenario leiden tot een rurale exodus en lage inkomens voor de boeren in Europa, waardoor er vanuit de landbouw een sterke lobby ingezet zal worden richting GLB om een aantal doelstellingen af te zwakken die hen vanuit de grote multinationale bedrijven opgelegd worden. Ook daar zal het GLB flexibel op moeten kunnen reageren.

Het huidige GLB past ook niet bij het Collapse-scenario. Het enige wat het GLB dan nog kan doen is het faciliteren van innovatie en het organiseren van risicomanagement, om boeren te beschermen tegen de invloeden van de internationale markt. In dit scenario is het GLB veel minder dominant dan in het Self-Organisation-scenario.

Regionale diversiteit zal in alle omgevingsscenario's toenemen in de 28 landen van de EU. Dit thema zit al min of meer ingebakken in de Self-Organisation- en Collapse-scenario's, maar ook bij High Tech zal met name in de marginale gebieden van de EU de regionale diversiteit toenemen. In het huidige GLB wordt via pijler 2 tegemoetgekomen aan die regionale diversiteit in Europa. In het GLB na 2020 kan dat nog verder versterkt kunnen worden, wil het GLB tegemoet komen aan de ontwikkelingen op dit gebied die in alle scenario's geschetst worden.

Aansluitend zou nagedacht kunnen worden over het verbijzonderen van de inkomenstoeslagen voor agrariërs naar regio's, waarbij die inkomenstoeslagen dan niet langer gerelateerd worden aan de hoeveelheid product of de grond, maar aan de persoon van de agrariër zelf (persoonsgebonden toeslagen). Per regio worden die inkomenstoeslagen dan afgestemd op vergelijkbare inkomens in andere sectoren. Daarmee kan het GLB flexibel inspelen op verschillende sociaaleconomische ontwikkelingen in verschillende regio's van Europa.

Uit de scenarioanalyse komt ook naar voren dat grotere industriële bedrijven in de toeleverende en verwerkende industrie in de toekomst mogelijk een nog belangrijkere rol in de landbouwsector in Europa gaan spelen met het opzetten van duurzaamheidsprojecten en keurmerken. Politici en beleidsmakers (maar ook maatschappelijke organisaties) zullen vragen om ondersteuning van deze ontwikkeling vanuit het GLB, bijvoorbeeld door deelname van boeren aan dergelijke projecten verplicht te stellen als voorwaarde voor het ontvangen van inkomenssteun. Daarmee worden ketens verantwoordelijk voor het (mede) realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen en redelijke inkomens voor agrariërs.

Bijkomend voordeel daarvan is dat het de administratieve lastendruk vermindert, in de zin dat slechts de duurzaamheidsprogramma's bij de bedrijven zelf gecontroleerd hoeven te worden, terwijl zij dan de boer afrekenen op zijn prestaties, ook administratief. Vergelijk het met de opzet van het nieuwe agrarische natuurbeheer, waarbij de uitvoering in 2016 overgenomen wordt door collectieven van agrarische ondernemers, die contracten afsluiten met de provincies en afrekenbare afspraken maken met hun leden, die zij dan weer controleren. Wellicht zouden deze collectieven op termijn ook andere ecosysteemdiensten voor overheden en bedrijven kunnen verzorgen.

Een ander voordeel van het afrekenen van boeren op hun duurzaamheidsprestaties (ook in economisch en sociaal opzicht) is dat daarmee wellicht GLB-geld vrijgemaakt kan worden voor innovatie en efficiencyverbetering. Denk bijvoorbeeld van het stimuleren van Climate Smart Agriculture. Ook de regionalisering van de inkomenstoeslagen kan een bijdrage leveren aan een andere verdeling van het GLB-budget na 2020.

6.4 Naar een robuust beleidsinstrumentarium voor het GLB na 2020

Als nu bekeken wordt welke beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden om bij verschillende scenario's de mogelijke doelen van het GLB te bereiken met hulp van agrarische ondernemers, dan kan gedacht worden aan de volgende (typen) van instrumenten:

- specifieke financiële ondersteuning (subsidies, fondsen voor innovatie)
- inkomenstoeslagen (al dan niet inclusief cross compliance)
- contracten (bijvoorbeeld voor natuurbeheer door collectieven van agrariërs)
- wet- en regelgeving (met name gericht op het realiseren van milieudoelstellingen)

Belangrijk is om te beseffen dat de relatie tussen doelen en instrumenten in belangrijke mate bepaald wordt door politieke keuzes. Dat proces kan ten dele gestuurd worden door af te spreken welke boeren in principe aanspraak moeten kunnen maken op inkomensondersteuning en welke boeren zich in principe wel kunnen redden op de (wereld)markt. Aan de andere kant is het ook van belang om als regionale en nationale overheden de discussie met (groepen) van agrarische ondernemers aan te gaan over welke (ecosysteem)diensten zij bereid zijn om te produceren en tegen welke vergoeding.

We komen hier op terug in hoofdstuk 7.

7 Van het huidige GLB naar het GLB na 2020

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal ontwerpprincipes op basis waarvan we komen tot een schets van het GLB na 2020, inclusief een robuust beleidsinstrumentarium. Hierbij wordt aangetekend dat het hier uitdrukkelijk een schets betreft, die geen politieke of sociaaleconomische lading heeft. Deze schets is bedoeld om de discussie te voeden, niet als ideaal model.

7.2 Ontwerpprincipes voor een nieuw GLB na 2020

In het huidige GLB is sprake van pijler 1, waaruit agrariërs inkomenstoeslagen ontvangen die gekoppeld zijn aan de hoeveelheid grond die zij bezitten of bewerken, en pijler 2, waarmee het plattelandsbeleid vorm krijgt, inclusief doelstellingen op het gebied van natuur en milieu.
Aan de inkomenstoeslagen uit pijler 1 zijn veelal voorwaarden verbonden op het gebied van de vergroening, maar er is momenteel veel kritiek op de wijze waarop die vergroening ingevuld is en het verwachtte resultaat daarvan. Pijler 2 bevat wel duurzaamheidsdoelstellingen, bijvoorbeeld in de vorm van natuur- en milieuschema's en mitigerende maatregelen voor klimaatverandering, maar daarvan wordt de effectiviteit ook door veel partijen ter discussie gesteld.

Mede daarom is het belangrijk om over een andere inrichting van het GLB na te denken, waarbij als centrale gedachte gehanteerd wordt dat verschillende doelstellingen van het GLB aan verschillende domeinen gekoppeld worden. Dit kan de communicatie over het GLB naar het publiek (de belastingbetaler) en niet-landbouw politici verbeteren. Als om te beginnen gekeken wordt naar de inkomensondersteuning van agrariërs (ervan uitgaande dat die ook na 2020 gehandhaafd blijft) en de toenemende regionalisering in de EU die in alle in deze studie geschetste scenario's terug komt, dan ligt het voor de hand om de inkomenstoeslagen uit pijler 1 een aparte plaats te geven in het nieuwe GLB in de vorm van persoonsgebonden toeslagen, maar dan regionaal ingevuld en gekoppeld aan vergelijkbare inkomens in andere sectoren in die regio. Dat laatste is uiteraard een keuze, maar ligt gezien de toenemende regionalisering in de EU voor de hand en lijkt meer recht te doen aan regionale inkomensverschillen dan een gelijke toeslag voor alle hectares in de EU (flat rate). Hiervoor reserveren we dus in het GLB na 2020 een apart domein, **domein A**, een domein dat zich vooral richt op de inkomenssituatie van de boer in de markt, door risicomanagement en (persoonlijke) inkomenstoeslagen die mede als sociaal vangnet dienen daar waar de markt (nog) verkeert uitpakt.

Een tweede domein zou dan de realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen op het gebied van natuur, milieu en klimaat kunnen zijn. Die zitten nu in pijler 1 via de vergroening en pijler 2 via aparte maatregelen, maar die zouden in het GLB na 2020 als 'social concerns' in een apart domein ondergebracht kunnen worden, waarbij dan met name duurzaamheidprojecten van grote bedrijven en collectieven of producentenverenigingen van boeren een rol spelen. Hiervoor reserveren we **domein B**, waarin we ook de nieuwe publieke GLB-doelstelling volksgezondheid onderbrengen voor wat betreft zoönosen en antibiotica. Ook bovenwettelijke maatregelen rond dierwelzijn passen hier in. Voedselbeleid richting consumenten en ketens kan hierin verder worden vormgegeven. In dit domein is dan vooral sprake van aparte betalingen voor vergroening en andere duurzaamheidsprestaties, vooral via contracten. Waarbij het grote voordeel van contracten is dat vooral boeren die er belang bij hebben en tegen relatief lage kosten aan de contractvoorwaarden tegemoet kunnen komen, mee zullen doen.

Een derde domein, **domein C**, wordt dan gericht op het realiseren van innovatie en het invullen van het plattelands- en werkgelegenheidsbeleid van de EU. Dit domein vloeit logischerwijs voort uit de

huidige pijler 2 van het GLB, maar wordt iets zwaarder aangezet vanuit leefbaarheid en werkgelegenheidsbeleid. Maatregelen in dit domein hebben vooral het karakter van subsidies.

Daarmee ontstaat een beeld van 3 domeinen in het nieuwe GLB die elk op hun eigen wijze gefinancierd worden. In de volgende paragraaf maken we een volgend stap door deze domeinen aan de eerder geformuleerde doelstellingen voor het GLB na 2020 te verbinden en daar ook een instrumentarium aan te koppelen.

7.3 Schets van het GLB na 2020

Op basis van de in het voorgaande weergegeven ontwerpprincipes kunnen dus in een schets van het GLB na 2020 drie *domeinen* onderscheiden worden, die recht doen aan de inkomens van boeren en boerinnen (domein A), aan het belang van duurzaamheidsdoelstellingen van het GLB (domein B) en ondersteunende doelen als plattelandsontwikkeling en innovatie (domein C). De volgende stap in onze analyse is om deze domeinen concreet aan de eerder geformuleerde doelstellingen voor het GLB na 2020 te koppelen. Als deze domeinen A, B en C nu gekoppeld worden aan de in deze studie nieuw geformuleerde doelstellingen van het GLB na 2020, dan ontstaat het volgende beeld:

Domein A draagt bij aan de realisatie van de volgende doelstellingen op het vlak van markt en inkomens voor de primaire sector:

- voedselzekerheid
- risicomanagement
- voldoende inkomen voor agrariërs
- rechtvaardige ketens.

Domein B draagt bij aan de realisatie van de volgende doelstellingen op het vlak van natuur, milieu, klimaatsverandering en biodiversiteit:

- duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen (milieu)
- klimaatmitigatie en -adaptatie
- natuur en biodiversiteit
- volksgezondheid.

Domein C draagt bij aan de realisatie van de volgende doelstellingen in de keten (inclusief primaire sector) en platteland:

- leefbaar platteland
- innovatie
- werkgelegenheid.

Daarmee worden de doelstellingen dus op een nieuwe manier verdeeld over 3 domeinen voor het GLB en krijgen ze ook een duidelijke en herkenbare plaats in datzelfde GLB.

De volgende en laatste stap in onze analyse is om daar dan een flexibel *beleidsinstrumentarium* aan te koppelen, zodanig dat een toekomstig GLB na 2020 op een robuuste en flexibele manier in kan spelen op de ontwikkelingen die zich dan in Europa en in de wereld voordoen.

Als *instrumenten* voor domein A zien we dan de volgende:

- regionaal vastgestelde *inkomenstoeslagen* voor agrariërs, gekoppeld aan de persoon van de agrariër en gebaseerd op vergelijkbare inkomens uit andere sectoren in de regio.
- een *vangnet* (fonds) voor het door de bodem zakken van de inkomens van agrariërs als gevolg van marktontwikkelingen, rampen of misoogsten.
- *subsidies* voor regelingen op het gebied van risicomanagement (verzekeringen bijvoorbeeld).

Als *instrumenten* voor domein B zien we dan de volgende:

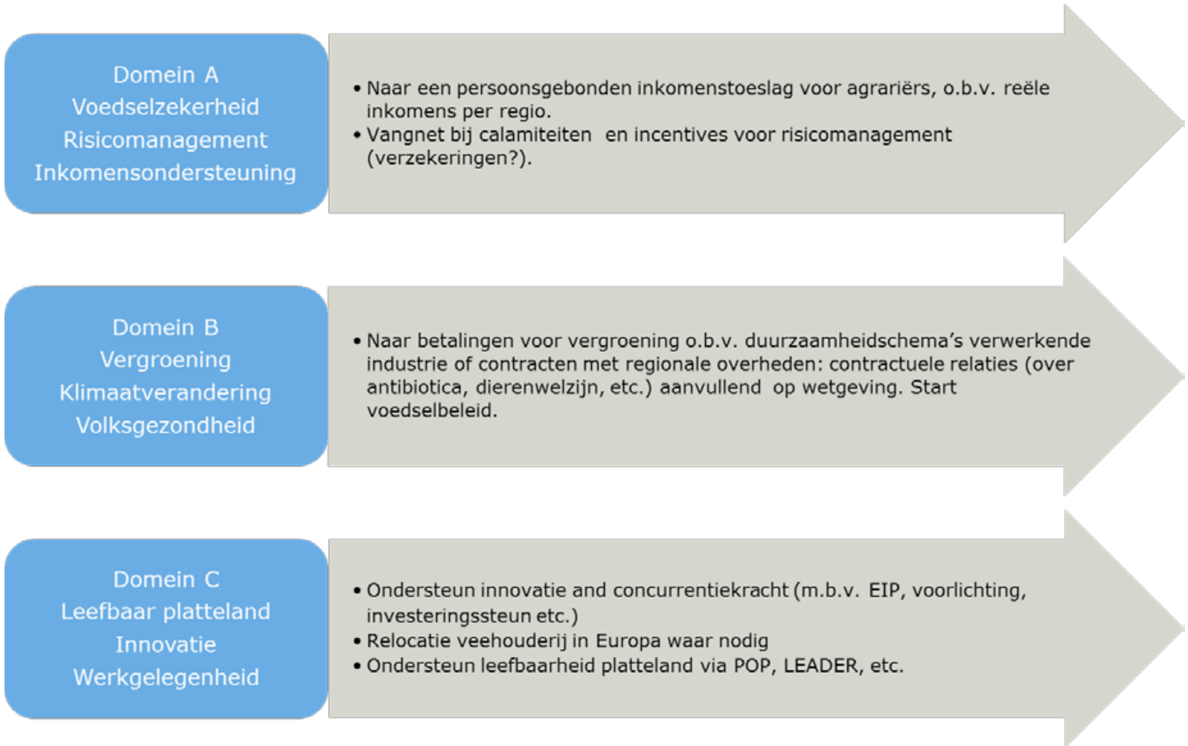
- specifieke *betalingen* voor vergroening, gebaseerd op en (mede-)gefinancierd uit duurzaamheidsprojecten van bedrijven uit de toeleverende of verwerkende industrie of uit contracten van collectieven van agrariërs met regionale overheden

• specifieke *betalingen* aan agrariërs voor bovenwettelijke duurzaamheidsprestaties op het gebied van volksgezondheid en dierenwelzijn (*contracten*).
• specifieke *regelingen* (voorlichting), bijvoorbeeld voor het ondersteunen van de beweging om burgers meer plantaardige producten te laten consumeren ten opzichte van dierlijke producten.

Als *instrumenten* voor domein C zien we dan de volgende:
• ondersteuning middels *subsidies en toegepaste regelingen* voor innovatie en het versterken van de concurrentiekracht van agrariërs via programma's als het EIP, het stimuleren van producentenverenigingen en het verlenen van investeringsubsidies.
• het reserveren van middelen (bijvoorbeeld in een *fonds*) voor het re-alloceren van bepaalde agro-industrieën op het Europese platteland.
• *subsidies en toegepaste regelingen* ten behoeve van de verbrede en multifunctionele landbouw op het Europese platteland, mede ter versterking van de sociaaleconomische dynamiek in de rurale gebieden in de EU.

Het GLB kent dan dus 3 domeinen met elk een (jaarlijks of vijfjaarlijks vast te stellen) eigen budget.

Schematisch ziet het voorgaande er als volgt uit:



7.4 Dilemma's

De bovenstaande schets van het GLB na 2020 roept een aantal nog niet te beantwoorden vragen en dilemma's op. Ten eerste, de insteek van de domeinen is nog sec vanuit de sector landbouw. Deze insteek gaat nog maar beperkt in op de vraag of het landbouwbeleid niet zou moeten overgaan in een voedselbeleid. De discussie hierover is in Nederland langzaam op gang aan het komen op basis van het WRR-rapport *Naar een voedselbeleid* (2015). Hoe een dergelijk beleid precies vorm gegeven zou moeten worden is nog onderwerp van gesprek in politiek en maatschappij, maar het zal in ieder geval een bredere (keten)benadering vergen dan de hier geschetste aanpak voor het GLB na 2020.

Een tweede aandachtspunt vormt de vergroening van het GLB. In de oorspronkelijke herzienings-voorstellen van de EC uit 2010 waren de basispremie en de vergroeningspremie onlosmakelijk aan

elkaar gekoppeld. Een agrariër kon alleen de basispremie krijgen als hij of zij óók vergroeningsmaatregelen nam. In de uiteindelijke besluiten is dit afgezwakt. Als er geen vergroeningsmaatregelen worden uitgevoerd ontvangt de begunstigde 70% van de totaal beschikbare premie. Deze loskoppeling maakt het - in combinatie met de afgezwakte eisen aan vergroening - moeilijker om de doelen te halen die men bij de introductie van de vergroening voor ogen had. Overigens geldt vanaf 2017 een sanctie op de basisbetaling bij het niet voldoen aan de vergoedingsverplichtingen. Dat betekent dan dus een gedeeltelijke loskoppeling.

In de hiervoor geschetste nieuwe aanpak van het GLB geldt dit des te meer omdat inkomensondersteuning dan onder domein A valt en duurzaamheidsdoelstellingen onder domein B. Er is dan geen automatische koppeling meer tussen een instrument voor inkomensondersteuning en het realiseren van een bepaalde (basis)kwaliteit op het gebied van natuur en biodiversiteit. Het realiseren van bepaalde publieke doelen kan zo in gevaar komen. Zeker voor grote(re) en puur op landbouwproductie gerichte bedrijven is mogelijk de prikkel om mee te doen aan maatregelen uit domein B te gering. Wel is de inschatting (maar daar zou verder aan gerekend moeten worden) dat door de afkapping van de inkomenstoeslagen boven het regionale inkomensniveau er veel geld bespaard kan worden op die toeslagen, wat weer beschikbaar zou kunnen komen voor contracten in Domein B.

Een derde aandachtspunt is de vereenvoudiging die bereikt kan worden met de geschetste aanpak van drie domeinen. In de huidige opzet van het GLB leidt het feit dat doelstellingen op gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen zowel bij de 1e (vergroening) als 2e (landbouwmilieumaatregelen) pijler zijn ondergebracht tot verhoogde uitvoeringslasten. Immers, de 2e pijler start met vergoedingen voor maatregelen vanaf een voor de 1e pijler vastgelegd basisniveau aan verplichtingen. Zo bezien kan de hier geschetste aanpak voor het GLB na 2020 een verbetering zijn. Maar voor bijvoorbeeld bedrijven waar natuurbeheer een integraal onderdeel vormt van de bedrijfsvoering, zou dit model weleens nadelig kunnen zijn, omdat het onderscheid tussen landbouw- en natuurproductie dan minder evident is.

8 Epiloog

8.1 De waarde van omgevingsscenario's

In dit rapport hebben we een aantal mogelijke toekomstbeelden geschetst voor het GLB, op basis van scenarioanalyse. Kenmerkend voor een scenarioanalyse is dat het een verkenning is van mogelijke toekomsten, zonder daarin uitputtend te kunnen of willen zijn. De toekomst is immers ongekend. De kracht van een scenario-analyse zit vooral in het genereren van stof voor een gesprek. Het zet aan tot nadenken over 'wat als'-analyses: 'Als dit gebeurt, wat zouden we dan moeten doen? Of laten?'

Omgevingsscenario's geven ook geen blauwdruk voor handelen, ze verkennen handelings-perspectieven. Daardoor ontstaat ook inzicht in (beleids)opties die robuust zijn, die het in andere woorden in alle scenario's goed doen. Zo'n robuuste optie in dit onderzoek is bijvoorbeeld ruimte laten voor een regionale aanpak, zodat de verscheidenheid in de EU - sociaal, economisch en wat betreft natuur, milieu en landschap - recht kan worden gedaan.

Voor een bepaald omgevingsscenario valt niet te kiezen. Voor een beleidsscenario wel. Wel is te sturen op het bereiken van bepaalde democratisch overeengekomen doelen. Ook kan een conclusie van scenario-analyse zijn dat ongeacht het scenario of de middelen, een doel niet haalbaar is. Een scenario-analyse is daarmee een zinvol hulpmiddel voor het mede bepalen van beleidsprioriteiten en bijbehorende instrumenten.

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen omgevingsscenario's en beleidsscenario's. In deze studie is in overleg met de opdrachtgever uitdrukkelijk gekozen voor omgevingsscenario's. Er had ook gekozen kunnen worden voor beleidsscenario's voor het GLB na 2020, zoals het PBL en CPB dat in een recente toekomstverkenning over welvaart en leefomgeving gedaan hebben (PBL/CPB, 2015). Daarmee wordt echter nu al veel meer richting gegeven aan de discussie dan in dit stadium van de discussie over het GLB na 2020 gewenst is.

8.2 Discussiepunten

Deze studie bevat voor een deel gedachtegoed dat wellicht als '*out of the box'* te betitelen is.
Deze studie gaat dan ook niet over de financiële en juridische kaders van het (toekomstige) GLB, maar poogt een framework te schetsen voor een mogelijk GLB na 2020. Daar kunnen de volgende discussiepunten aan gekoppeld worden.

Meer keuzevrijheid voor de lidstaten?
Een eerste discussievraag is dan wat de EU op dit gebied moet doen en wat de lidstaten moeten c.q. kunnen doen. Wil de EC de lidstaten in haar toekomstig beleid in principe meer keuzevrijheid en verantwoordelijkheid geven voor het landbouw- c.q. voedselbeleid?
Vragen die daarbij onder andere spelen zijn:

- kunnen subsidies ook creatiever ingezet worden?
- hebben alle ontvangers ze ook echt nodig?
- krijgen degenen die het echt nodig hebben voldoende steun?

Naar een EU-voedselbeleid?
In dit rapport hebben we ervoor gekozen om de publieke doelen van het GLB overeind te houden, maar deze ook te verbreden naar voedselbeleid en volksgezondheid. Daarmee kan gesteld worden dat EU-landbouwbeleid op termijn naar een EU-voedselbeleid zou kunnen evolueren. Dus integraal klimaat, milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid zou kunnen meenemen. In die zin kan het desbetreffende WRR-rapport *Naar een voedselbeleid* uit 2015 onderschreven worden.

Blijft de EU-landbouwbegroting intact?
Een ander punt van aandacht is dat het aantal boeren in de EU sterk daalt richting 2025. Nu zijn er nog 11 miljoen boeren in de EU, maar dat daalt volgens de voorspellingen vrij snel naar 7 miljoen in 2025. De echte productie in de EU zit nu al bij minder dan 5 miljoen boeren. Die aantallen boeren en een bijdrage vanuit de landbouw van 2% aan de EU-economie is een lastig argument om de EU-landbouwbegroting overeind te houden. Vraag is hoe de EC en de lidstaten zich in die discussie op gaan stellen.

Beleidsverantwoordelijkheid
Bijkomend punt van aandacht is wie op termijn het systeemrisico blijft dragen voor de landbouwsector. Blijft de beleidsverantwoordelijkheid voor het landbouwdossier bij het Ministerie van EZ c.q. DG Agri of gaan ook andere ministeries c.q. Brusselse directoraten een rol spelen bij de verdeling van de landbouwbegroting? Daarnaast is het de vraag welke rol aanpalende beleidsterreinen (klimaat, food security, milieu, natuur, food safety, regionaal inkomen etc.) in het landbouwbeleid gaan spelen. Dat zou in principe tot niet consistente maatregelen kunnen leiden, zowel in Nederland als in Brussel.

Marktverstoring
Daarnaast presenteren we hier in zekere zin een voor de hand liggende structuur van het toekomstige GLB, inclusief doelgerichte betalingen (inkomenstoeslagen). Dat is wellicht een risico, want de vraag zal de komende jaren steeds meer gesteld worden (ook in WTO-verband) of die doelgerichte betalingen niet marktverstorend zijn. In die zin is domein C als een sociaal domein te zien, dat enerzijds over innovatie gaat (inclusief sociale innovatie) en anderzijds over leefbaarheid en werkgelegenheid. EU-bestedingen op dat gebied zijn in WTO-verband wellicht wel acceptabel.

Citizens' choices
In ons denken over de 3 domeinen staat de 'jobs and growth'-agenda van de Europese Commissie centraal. Ieder domein moet daaraan bijdragen, ook het groene domein. De vraag is hoe? 'Citizens' choices' zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn, of gezondheid, of regionale herkomst worden steeds belangrijker. Als er commerciële argumenten zijn om daarmee een inkomen te verdienen, en die activiteiten zijn groener c.q. leveren meer banen op, kunnen zij dan ook gekoppeld worden aan de inkomenstoeslagen uit domein A? En kan er dan minder geld naar domein B en C?

Risicomanagement
Een volgend punt van aandacht is risicomanagement. De stelling zou daarbij kunnen zijn dat risico voor agrariërs vooral op inkomen gebaseerd moet zijn, niet op opbrengsten. In die zin past het huidige systeem van oogstverzekeringen in de VS niet in de EU. Bovendien leidt een dergelijk systeem er toe dat ondernemers zelf minder verantwoordelijk worden voor het opvangen van risico's (en dus tot minder ondernemerschap). Bovendien past de Amerikaanse aanpak met wisselende budgetlasten lastig in het Europese begrotingsproces en leiden oogstverzekeringen tot een sterke herverdeling binnen de EU (Garcia Azcarate, Eurochoices, 2015). Daarom zou in het toekomstige GLB ook meer gekeken moeten worden naar (de ondersteuning van) nieuwe financieringsvormen voor agrarische bedrijven.

Een mogelijk alternatief
Een volgend punt van discussie is dat er ook minder doelen voor het GLB gehanteerd zouden kunnen worden en dat die doelen dan ondergebracht worden in één pijler vanwege de overzichtelijkheid van het beleid. Het GLB na 2020 zou daarmee ook op een andere leest geschoeid kunnen worden, waarbij de inkomenstoeslagen dan wel aan de grond gekoppeld blijven, maar in verschillende 'lagen' uitgekeerd worden. De basislaag voor het verkrijgen van een inkomenstoeslag is dan de Goede Landbouw Praktijk. Daar moeten agrariërs sowieso aan voldoen willen ze in aanmerking komen voor een inkomenstoeslag. Dat komt er een 'laag' voor de vergroening, waarbij boeren specifiek vergoed worden voor de ecosysteemdiensten die zij leveren (ons Domein B). De daarop volgende 'laag' is die van de controle, waarbij boeren extra beloond worden als zij aan bepaalde duurzaamheidsschema's of keurmerken meedoen (contracten).

De volgende ‘laag’ is die van de plattelandsontwikkeling, waarvoor boeren apart beloond worden via specifieke regelingen De 5e en laatste ‘laag’ is dan die van onderzoek, voorlichting en innovatie, met ook weer specifieke subsidies. Agrariërs kunnen dan kiezen voor welk lagen zij in aanmerking wensen te komen en dus ook welke subsidies zij wensen te ontvangen. Dit is een alternatief systeem dat de moeite waard is om te overwegen.

Discussie in het Europarlement
De Landbouwcommissie van het Europarlement organiseert in 2016 Ronde Tafels over de toekomst van het GLB. Het denken in 3 domeinen uit deze studie kan daarvoor een waardevolle input zijn. De Landbouwcommissie wil in 2020 in principe helemaal opnieuw beginnen met het GLB en dat ook doelgerichter maken. Punt van discussie daarbij is of inkomenstoeslagen voor boeren op termijn nog nodig en wenselijk zijn. Wellicht worden de doelen werkgelegenheid en vitaal platteland op termijn belangrijker. Daar moet het GLB dan met name zorg voor dragen.

Relocatie van de intensieve veehouderij?
Relocatie van de intensieve veehouderij in Europa is een gevoelig punt in Nederland en in Brussel. Het is een issue omdat de intensieve veehouderij nu met name rond de West-Europese havens is geconcentreerd door de gerichtheid op geïmporteerd eiwit. Relocatie zou evenwel geen doel van het GLB moeten zijn, maar hoogstens een gevolg van het sterker inzetten van milieubeleid. Wel zou daarvoor in principe geld uit de Europese structuurfondsen ingezet kunnen worden, maar er moet dan ook voor compenserende maatregelen gezorgd worden voor boeren die hierdoor in de knel komen, met name in Noordwest-Europa.

Rol en betrokkenheid van grote bedrijven
Discussie is er momenteel ook over de mogelijkheden om de aandacht voor het onderwerp klimaat in het GLB te versterken. Een van de mogelijkheden daarvoor is om de ‘operational groups’ uit het EIP zich met voorrang op dit onderwerp te laten richten. Anderzijds liggen hier ook mogelijkheden in de duurzaamheidprogramma’s van de zuivel- en andere industrieën (onder andere Foqus Planet van Friesland Campina) om te bezien hoe langs die lijn de klimaatdoelstellingen dichterbij kunnen komen. Vraag is of daar ook afrekenbare doelstellingen aan gekoppeld zouden kunnen worden. Gezien de huidige politieke en maatschappelijke discussies over de klimaatdoelstellingen zou dat in principe wel moeten, maar de praktijk is weerbarstiger dan de theorie.

Vergroening
Veel discussie is er momenteel ook over de vergroening van het GLB. Veel partijen hebben de afgelopen tijd aangegeven dat de vergroening in het huidige GLB niet is wat ze ervan verwacht hadden, en dat ze dat in de het toekomstige GLB graag willen versterken. Cross compliance zou een middel kunnen zijn om de landbouw in Europa meer klimaatgevoelig te maken, maar daarvoor is in Europa nu nog weinig draagvlak. Op termijn zou dat wellicht kunnen veranderen, maar dat is ook afhankelijk van de politieke en maatschappelijke druk.

Klimaatdoelstellingen
Discussie kan er tenslotte ook gevoerd worden over het onderbrengen van klimaatdoelstellingen in een apart domein, samen met natuur, milieu en volksgezondheid. Klimaat zit nu ook al in de huidige pijler 2. De stelling zou betrokken kunnen worden dat de ‘agro-environmental measures’ uit die pijler op zich genoeg mogelijkheden bieden voor boeren om wat aan de klimaat-doelstellingen te doen, maar die mogelijkheden worden nog onvoldoende gebruikt. Dat zou beter kunnen. Die vraag zou in principe eerst beantwoord moeten worden, alvorens in een nieuw GLB te kiezen voor het onderbrengen van die doelstellingen in een apart domein.

8.3 Mogelijk vervolgtraject

Het lijkt zinvol om de bevindingen uit deze studie in 2016 aanvullend voor te leggen aan een select gezelschap van deskundigen en stakeholders in binnen- en buitenland. Het is met name interessant om te bezien hoe de reacties uit de lidstaten in Zuid- en Oost-Europa zullen zijn. Er is in deze studie geprobeerd om een evenwicht te vinden tussen people, planet en profit vanuit het perspectief van alle regio's in Europa. De vraag kan gesteld worden of dat gelukt is. Daarom is een extra exercitie op dit vlak wellicht zinvol.

Literatuur en websites

Asseldonk, van, M.A.P.M., K. Pietola and J.K. Niemi (2013), Trade-offs between catastrophic assistance and subsidized insurance in European agriculture. In: Outlook on agriculture, 42- 4, 2013, pp 225-231.

Berkhout, P., M. van Asseldonk, J. Benninga, L. Gé, R. Hoste, B. Smit (2015a). De kracht van het agrocluster. Het belang van de primaire landbouw voor het totale agrocomplex. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Report 2015-032.

Berkhout, P. (2008), EU-plattelandsbeleid en structuurfondsen; In: Silvis, H., A. Oskam en G. Meester (red.), EU-beleid voor voedsel, landbouw en groen; Van Politiek naar praktijk; Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (2007), Landbouw-Economisch Bericht 2007; Den Haag, LEI-DLO, Periodiek Rapport 07-01.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (2009), Landbouw-Economisch Bericht 2009; Den Haag, LEI-DLO, LEI-Rapport 2009-047.

Berkhout, P., H. Silvis en I. Terluin (2015), (red.) Landbouw-Economisch Bericht 2015; Den Haag, LEI-DLO, LEI-Rapport 2015-0xx.

Berkhout, P., H. Silvis, I.J. Terluin, A. Pronk, D. Oudendag, M.J. Voskuilen en H. van der Meulen (eds.) (2015b), Landbouw-Economisch Bericht 2015, Den Haag, LEI Wageningen UR, hoofdstuk 2, www.landbouweconomischbericht.nl.

Brouwer, F.M. en P. Lowe (1998), CAP reform and the environment; In: Brouwer, F.M. en P. Lowe (red.), CAP and the rural environment in transition; A panorama of national perspectives; Wageningen, Wageningen Pers.

Brouwer, F., B. Smit en R. Verburg (2015), Economische prikkels voor vergroening in de landbouw, WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, WOt-interne notitie (in press).

Bruchem, C. van en I.J. Terluin (1994), Landbouw-Economisch Bericht 1994; Den Haag, LEI-DLO, Periodieke Rapportage 1-94.

CBS, PBL en WUR (2014), Compendium voor de Leefomgeving; Via website: http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/dossiers/nl0065-effecten-van-klimaatverandering-op-de-natuur.html?i=9-55

Dagevos, H. (2007), De G8 van de voedingswereld: inzicht in trends biedt mogelijkheden voor de producent; VoedingsMagazine 20-5, p. 4 – 6.

EC (2010), The CAP towards 2020; Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future; Brussel, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 672 final.

EC (2013a), Voornaamste elementen van de hervorming van het GLB; Brussel, Memo/13/621, juni 2013.

EC (2013b), Hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB): politiek akkoord over de laatste resterende punten; Brussel, Persbericht, 24 september 2013.

EC (2015), The CAP towards 2020 Implementation of the new system of direct payments MS notifications; Brussel, DG Agriculture and Rural development; via website: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-ms-notifications-slides_en.pdf

Erjavic, E. (2014), The Reform of the CAP: One Year After; Blog, 4 december; Via website: http://capreform.eu/the-reform-of-the-cap-on-year-after/

EU Scientific Steering Committee (2015), The role of research in global food and nutrition security. Milaan, Expo 2015, Discussion paper.

European Environmental Agency (EAA) (2015), The European Environment State and Outlook 2015; Synthesis report; Luxemburg.

FAO (2015), Hungry for land; Small farmers feed the world with less than a quarter of all farmland. Grain Report; Via website: http://www.grain.org/article/entries/4929-hungry-for-land-small-farmers-feed-the-world-with-less-than-a-quarter-of-all-farmland

Haerlin, Benny (2015), The Great Simplification Scam; Weblog on Phil Hogan and simplification; Via website: www.arc2020.eu/2015/03/the-great-simplification-scam

Heringa, B. (1988), Ontstaan en hoofdkenmerken van het EG-landbouwbeleid; In: Hoogh, J. de en H. Silvis (red.), EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten; Wageningen, Pudoc.

Hoste, R., J. Bolhuis en J.H. Wisman (2013), Economische betekenis en perspectief van de Nederlandse veehandel. Den Haag, LEI-rapport 2013-032.

IEEP (Institute for European Environmental Policy) (2014), Some thoughts on the CAP post 2020; Via website: http://www.cap2020.ieep.eu/2014/11/10/some-thoughts-on-the-cap-post-2020?s=1&selected=latest

Jongeneel, R.J., en A.B. Smit, 2013, Verkenning beleidsopties met betrekking tot het subsidiabel maken van grond in het kader van het GLB; Hectarebetalingen en dierpremies op landbouw- en natuurgronden, LEI Rapport 2013-066.

Kerssen, T. (2013), Five Global Threats to the Survival of Family Farms in the International Year of Family Farming; In: Backgrounder, Winter 2013-14, Special issue 19-4.

Lappere, R,. H. Snijders en H. Silvis (2013), Landbouwprijs- en inkomensbeleid; In: Meester, G., P. Berkhout en L. Dries (red.), EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen; Van politiek naar praktijk; Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Matthews, A. (2014), Prospects for the next CAP reform; Blog, 25 september; Via website: http://capreform.eu/prospects-for-the-next-cap-reform/

Meester, G. (2013), Een blik in de toekomst; In: Meester, G., P. Berkhout en L. Dries (red.), EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen; Van politiek naar praktijk; Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Meester, G., T. de Groot, D. Strijker en H. Silvis (2013), Milestones in the Common Agricultural Policy; In: Luchetti, W., F-J. Feiter en G. Laccone (red.), The history of the European Common Agricultural Policy; Veronafiere, tweede editie.

Meulen, van der, H., M. van Asseldonk, R. van der Meer en B. Smit (2014), Ex-ante assessment Garantstelling Marktintroductie Innovaties (GMI) land- en tuinbouw, Wageningen, LEI Wageningen UR, Nota LEI 14-108.

Meuwissen, M.P.M.; M.A.P.M. van Asseldonk and R.B.M. Huirne (2008), Income stabilisation in agriculture; reflections on an EU-project. In: Income stabilisation in European agriculture; design and economic impact of risk management tools. Wageningen : Wageningen Academic Publishers, pp. 17 - 31.

Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Economische Zaken (2015), Toezichtkader NVWA; Leidende principes voor toezicht en handhaving. Den Haag.

OECD (2014), OECD Scenarios for Food and Agriculture: Qualitative storylines for future work; Via: OECD Scenarios For Food And Agriculture - Qualitative Storylines.docx

OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations (2014), OECD-FAO Agricultural Outlook 2014-2023; Parijs; Via website: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-en

Oxford Martin Commission (2013), Now for the long term; Oxford, University of Oxford, Report of the for future generations.

PBL (2013), ‘Vergroenen en verdienen; Op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie’; Den Haag, 2103 Signalenrapport.

PBL/CPB, ‘Nederland in 2030-2050; twee referentiescenario’s - Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving’, Den Haag, 2015.

RLI (2013a), Duurzame keuzes bij toepassing Europees landbouwbeleid in Nederland; http://www.rli.nl/sites/default/files/adviesduurzamekeuzesbijtoepassingeuropeeslandbouwbeleidin nederland_0.pdf

RLI (2013b), Veranderingen Europees landbouwbeleid in vogelvlucht; via website: http://www.rli.nl/sites/default/files/rli-infographic_1_de_veranderingen_in_het_europees_landbouwbeleid_glb_in_vogelvlucht_0_0_0.

Rockström, J. *et al.* (2009), A safe operating space for humanity; Nature 461, p. 472-475.

Selnes, T., B. Smit, J. Jager en T. Vogelzang (2015), Het vereenvoudigen van het GLB; Den Haag, LEI Wageningen UR, interne notitie voor het Ministerie van EZ.

Smit, A.B., H. Prins & M.N.A. Ruijs (2014), Inrichting operationeel Bedrijfsadviessysteem (BAS); Aangepaste opzet naar aanleiding van herziening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Den Haag, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Report 2014-029.

Volkskrant (2014), Duurzame voeding: afscheidssymposium Harry Aiking; Volkskrant, 30 oktober.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; ‘Naar een voedselbeleid’, Den Haag, 2015.

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

Rapport
LEI 2016-009

LEI Wageningen UR is een onafhankelijk, internationaal toonaangevend, sociaaleconomisch onderzoeksinstituut. De unieke data, modellen en kennis van het LEI bieden opdrachtgevers op vernieuwende wijze inzichten en integrale adviezen bij beleid en besluitvorming, en dragen uiteindelijk bij aan een duurzamere wereld. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is ‘To explore the potential of nature to improve the quality of life’. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore the potential of nature to improve the quality of life



LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

RAPPORT
LEI 2016-009
ISBN 978-94-6257-761-9

LEI Wageningen UR is een onafhankelijk, internationaal toonaangevend, sociaaleconomisch onderzoeksinstituut. De unieke data, modellen en kennis van het LEI bieden opdrachtgevers op vernieuwende wijze inzichten en integrale adviezen bij beleid en besluitvorming, en dragen uiteindelijk bij aan een duurzamere wereld. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation van de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is ‘To explore the potential of nature to improve the quality of life’. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.